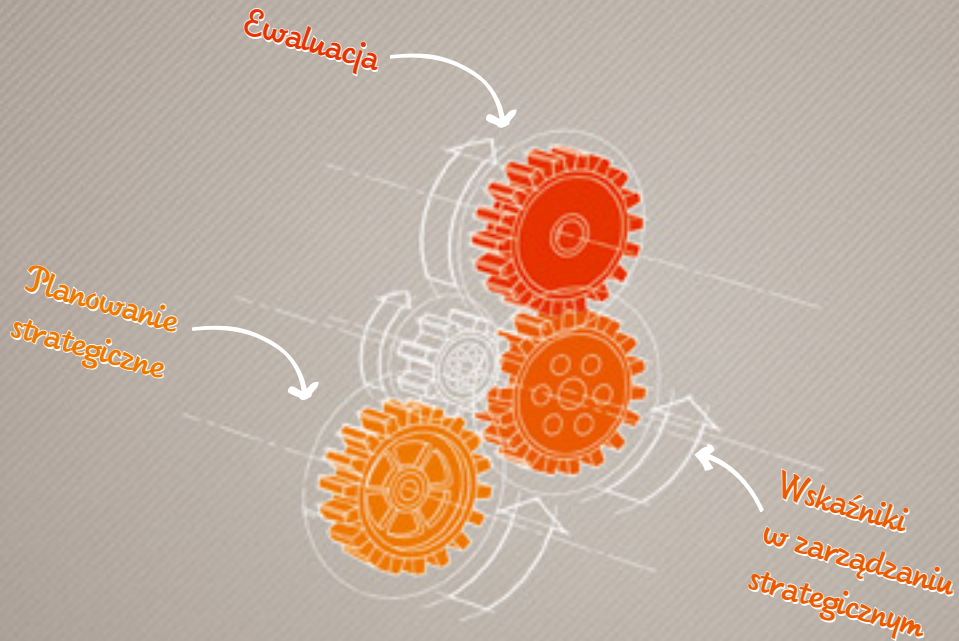


Zarządzanie strategiczne rozwojem



pod redakcją naukową
Jarosława Górniaka i Stanisława Mazura



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Zarządzanie strategiczne rozwojem

Redakcja naukowa
Jarosław Górniak
Stanisław Mazur

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Warszawa 2012

Zarządzanie strategiczne rozwojem

Redakcja techniczna:

Katarzyna Iwaniuk

Opracowanie graficzne i skład:

Łukasz Popko

Wydawca:

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej
ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
Tel. (+48 22) 461 39 07
Fax (+48 22) 461 32 63
e-mail: sekretariatdks@mrr.gov.pl
www.mrr.gov.pl
www.funduszeuropejskie.gov.pl

Egzemplarz bezpłatny

Spis treści

Wprowadzenie	9
Część I. System zarządzania rozwojem Polski	13
Rozdział I. Koncepcja modelu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego	15
<i>[Jerzy Hausner]</i>	
1.1. Pojęcie rozwoju społeczno-gospodarczego	15
1.2. Istota rozwoju	17
1.3. Model rozwoju	22
1.4. Polityka rozwoju a rola państwa	25
1.5. Polityka rozwoju a spójność społeczna	27
1.6. Rozwój i globalizacja	31
1.7. Podsumowanie	35
Rozdział II. Ramy prawne dla prowadzenia polityki rozwoju	39
<i>[Hubert Izdebski]</i>	
2.1. Rozumienie polityki rozwoju	39
2.2. Akty prawa Unii Europejskiej	42
2.3. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	44
2.4. Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju	46
2.5. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	46
2.6. Ustawy dotyczące rozwoju w obszarze rolnictwa	47
2.7. Inne ustawy	48
Rozdział III. Układ instytucjonalny i aktorzy polityki rozwoju	53
<i>[Józef Płoskonka, Jacek Szlachta, Janusz Zaleski]</i>	
3.1. Uwagi wstępne	53
3.2. Unia Europejska i jej administracja	53
3.3. Władza państwowa i jej administracja	61
3.4. Jednostki samorządu terytorialnego	64
3.5. Inni partnerzy	67

3.5.1. Instytucje obywatelskie.....	67
3.5.2. Instytucje otoczenia biznesu.....	68
3.5.3. Instytucje międzynarodowe.....	69

Rozdział IV. Mechanizmy i instrumenty polityki rozwoju 71

[Józef Płoskonka, Jacek Szlachta, Janusz Zaleski]

4.1. Wprowadzenie	71
4.2. Koncepcja polityki rozwoju	72
4.2.1. Programowanie.....	75
4.2.2. Zarządzanie.....	76
4.2.3. Implementacja i finansowanie.....	78
4.2.4. Monitorowanie i ewaluacja.....	79
4.3. Podstawowe zasady polityki rozwoju.....	80
4.3.1. Zasada zrównoważonego rozwoju.....	81
4.3.2. Zasada niedyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym.....	82
4.3.3. Zasada solidarności.....	83
4.3.4. Zasada spójności	84
4.3.5. Zasada dobra wspólnego i demokratycznego państwa prawnego	85
4.4. Mechanizmy prowadzenia polityki rozwoju	86
4.4.1. Mechanizm zarządzania poprzez rezultaty	86
4.5. Mechanizm koordynowania działań	90
4.6. Mechanizm wieloletniego planowania	92
4.7. Instrumenty polityki rozwoju	94
4.7.1. Strategie rozwoju	94
4.8. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia	96
4.9. Programy operacyjne i rozwoju	97
4.10. Krajowy program reform.....	98
4.11. Programy rządowe	99
4.12. Kontrakty wojewódzkie	99
4.13. Fundusze celowe	101
4.14. Fundusze ochrony środowiska	101
4.15. Porozumienia celowe i związki celowe	102
4.16. Specjalne strefy ekonomiczne	102
4.17. Stowarzyszenia i fundacje	103

Rozdział V. System finansowania polityki rozwoju 105

[Józef Płoskonka, Jacek Szlachta, Janusz Zaleski]

5.1. Prawo finansów publicznych	105
5.1.1. Środki europejskie	105
5.2. System dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego	106
5.3. Zasady współfinansowania	106
5.4. Wieloletnie planowanie finansowe	107
5.5. Źródła finansowania polityki rozwoju	109
5.6. Środki krajowe	110
5.7. Środki unijne	110
5.8. Zasady zamawiania prac publicznych	111
5.9. Techniki i metody finansowania zadań rozwojowych	112

Rozdział VI. Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju 115**[Grzegorz Gorzelak, Marek W. Kozak]**

6.1. Istota rozwoju regionalnego i dylematy polityki regionalnej w dobie globalnej konkurencji	115
6.1.1. Współczesny paradygmat rozwoju.....	115
6.1.2. Koncentracja i dekoncentracja procesów rozwoju	117
6.1.3. Dylematy polityki regionalnej i przestrzennej	119
6.1.4. Relacje rząd – samorząd w polityce rozwoju	121
6.2. Planowanie strategiczne jako podstawa polityki rozwoju	123
6.2.1. Korzyści z akcesji	123
6.2.2. System krajowego planowania strategicznego i jego ewolucja	123
6.2.3. Kluczowe dokumenty strategiczne rozwoju regionalnego i polityki przestrzennej – syntetyczny przegląd	127
6.3. Zasady budowy strategii	129
6.3.1. Planowanie strategiczne na poziomie regionalnym	133
6.3.2. Motywacje planowania	133
6.3.3. Analiza spójności i wykonalności dokumentów na wybranych przykładach (relacja zgodności motywów, diagnozy, celów i zasobów)	134
6.3.4. Ewolucja regionalnych doświadczeń strategicznych	137
6.3.5. Koncepcja czterech kapitałów jako metoda tworzenia strategii i ewaluacji jej wykonania	137
6.4. Wnioski i rekomendacje	141

Rozdział VII. Polski model polityki rozwoju a polityka Unii Europejskiej 143**[Tomasz Grzegorz Grosse]**

7.1. Podstawowe metody zarządzania w Unii Europejskiej	143
7.1.1. Metoda wspólnotowa	144
7.1.2. Otwarta metoda koordynacji	151
7.2. Zmiany zarządzania w okresie kryzysu (2008–2011)	154
7.3. Polski model rozwoju w Unii Europejskiej	157
7.4. Podsumowanie	160

Część II. Reguły programowania, implementacji oraz zasady monitorowania**i ewaluacji polityk i programów publicznych 163****Rozdział VIII. Agenda polityczna a polityki rozwoju 165****[Krzysztof Szczerski]**

8.1. Wprowadzenie	165
8.2. Agenda polityczna – legitymizacja	165
8.3. Miejsce i istota polityki rozwoju	166
8.4. Sfera publiczna – podstawowa kategoria agendy politycznej	167
8.5. Modele uzgodnień w sferze publicznej	169
8.6. Polityka rozwoju a proces decydowania politycznego	170
8.7. Polityczne uwarunkowania strategii rozwojowych – przekształcenia modelu państwa	171

8.8. Metoda polityczna	173
8.9. Demokracja i pragmatyka rządzenia	174
8.10. Strategia polityczna (polityka rozwoju) we współczesnych systemach politycznych	175
8.10.1. Wprowadzanie polityki w życie – dowodzenie czy współtworzenie polityki rozwoju	176
8.11. Agenda polityczna a zarządzanie rozwojem – administracja spójnościowa	177
8.12. Administracja na rzecz spójności jako model zarządzania rozwojem	181
8.13. Sieci zewnętrzne w polityce rozwoju	183
8.14. Podsumowanie	183

Rozdział IX. Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju 185

[Jarosław Górniak, Stanisław Mazur]

9.1. Wprowadzenie	185
9.2. Dostępność i jakość informacji jako podstawa strategicznego rządzenia	187
9.3. Identyfikacja i opracowanie problemów, wyzwań i celów rozwojowych – diagnoza	190
9.3.1. Wykorzystanie wiedzy w kształtowaniu strategii – polityka oparta na dowodach	190
9.3.2. Diagnoza strategiczna	193
9.3.3. Od opisu do analizy przyczynowej	194
9.3.4. Wskaźniki – dobór i wykorzystanie	196
9.3.5. Od problemów do celów	197
9.4. Formułowanie kryteriów wyboru rozwiązań	201
9.4.1. Znaczenie kryteriów wyboru	201
9.4.2. Charakter kryteriów wyboru	202
9.4.3. Selekcja kryteriów wyboru	204
9.5. Tworzenie wariantów polityk publicznych	205
9.5.1. Uwagi wstępne	205
9.5.2. Menu polityk publicznych	205
9.5.3. Twórczy charakter projektowania polityk publicznych	206
9.5.4. Tworzenie scenariuszy polityk publicznych	207
9.5.5. Projektowanie sposobu implementacji polityk publicznych	211
9.5.6. Ograniczenia w projektowaniu polityki publicznej	212
9.6. Analiza, prognozowanie i ocena przyszłych konsekwencji wariantów	213
9.7. Porównanie wariantów i wybór rekomendowanej polityki	216
9.8. Konsultacja i uzgodnienie polityk publicznych	217
9.8.1. Partycypacja obywatelska	217
9.8.2. Mechanizmy uzgadniania polityk publicznych	218
9.9. Uwagi końcowe	220

Rozdział X. Implementacja polityk i programów publicznych	221
[Marcin Zawicki]	
10.1. Polityka jako przedmiot implementacji	221
10.2. Podejścia do implementacji polityk publicznych	222
10.2.1. Perspektywa odgórna – bariery w implementacji	222
10.2.2. Perspektywa oddolna – ograniczenia biurokratyczne i aktorzy implementacji ..	225
10.2.3. Perspektywa syntezy – sieci implementacji	226
10.3. Proces, aktorzy i instrumenty implementacji polityk publicznych	227
10.3.1. Proces implementacji polityki	227
10.3.2. Uczestnicy implementacji polityki	228
10.3.3. Instrumenty implementacji polityk publicznych	228
10.4. Zarządzanie implementacją polityki	231
10.4.1. Zasady implementacji	231
10.4.2. Niepowodzenia w implementacji	232
10.4.3. Zmiany w implementacji	234
10.5. Podsumowanie	235
Rozdział XI. Monitoring i ewaluacja	239
[Karol Olejniczak]	
11.1. Wprowadzenie	239
11.2. Ramy koncepcyjne – interwencje publiczne jako zestaw teorii	240
11.3. Rola monitoringu i ewaluacji w refleksji nad politykami publicznymi	244
11.4. Kto wykonuje monitoring, a kto ewaluację?	245
11.5. Co jest monitorowane i poddawane ewaluacji?	245
11.6. Kiedy prowadzony jest monitoring, a kiedy ewaluacja?	246
11.7. Po co monitorujemy i poddajemy ewaluacji interwencje publiczne?	246
11.8. Procesy i podejścia metodyczne	247
11.9. Determinanty skutecznego wykorzystania monitoringu i ewaluacji	255
Bibliografia	259
Załącznik 1. Słownik pojęć związanych z polityką rozwoju	287
Załącznik 2. Wykaz podstawowych aktów prawnych	310
Załącznik 3. Zestawienie instytucji o kluczowym znaczeniu dla programowania i realizacji polityki rozwoju	326
O autorach	335

Wprowadzenie

Wstąpienie 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej było dla Polski symbolicznym zakończeniem okresu transformacji ustrojowej. Przedtem instytucje naszego państwa przeszły przemiany włączające nas nie tylko do europejskiej wspólnoty, ale i do innych struktur międzynarodowych, zwłaszcza OECD (1996) i NATO (1999), co stanowiło kolejne kamienie milowe w tym procesie. Po pierwszym okresie przekształceń transformacyjnych osiągnięcie tych celów i sprostanie wszystkim wymogom, które były z nimi związane, wyznaczały główną oś strategiczną dla polityk publicznych. Po przystąpieniu do UE konieczne było pełne uruchomienie systemu absorpcji środków rozwojowych pochodzących z funduszy unijnych. W procesie ich wykorzystywania, a także wykorzystywania rozmaitych funduszy przedakcesyjnych i środków pomocowych w pierwszym okresie transformacji pojawiły się w administracji publicznej nie tylko nowe doświadczenia i kompetencje w zakresie programowania i ewaluacji programów publicznych, lecz także refleksja nad prowadzeniem polityk publicznych w ogóle. Osiągnięcie kluczowych celów procesu transformacji uwiarygodniło też kwestię wizji rozwoju Polski w przyszłości i budowania jej pozycji w nowych okolicznościach. Efektem tego był przegląd dotychczasowych zasad i mechanizmów strategicznego programowania rozwoju oraz zarządzania tym procesem, zainicjowany wspólnie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) i m.in. Michała Boniego, kierującego Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa RM. Jednym z wniosków z tego przeglądu była konieczność wprowadzenia poważnych zmian w zakresie strategicznego programowania i zarządzania rozwojem kraju.

Podręcznik *Zarządzanie strategiczne rozwojem* jest w zamierzeniu autorów jednym z elementów w procesie tej przebudowy. Ma on stanowić wkład w budowę metodologicznych podstaw zarządzania strategicznego w polskiej administracji publicznej i przeobrażeń modelu prowadzenia polityki rozwoju państwa. Z jednej strony ma on na celu przedstawienie koncepcji nowoczesnej polityki rozwoju, w tym nowego modelu zarządzania rozwojem wypracowanym przez MRR, z drugiej zaś strony służy prezentacji metodologicznych zasad jej programowania, wdrażania i ewaluacji. Publikacja ta zostanie dopełniona

zestawem poradników przedstawiających praktyczne wskazówki dotyczące poszczególnych elementów strategicznego zarządzania rozwojem, czyli nowoczesnym, opartym na wiedzy procesie prowadzenia polityk publicznych.

W nawiązaniu do wskazanych wyżej celów w strukturze podręcznika wyróżniono dwie zasadnicze części. Pierwsza z nich poświęcona została przedstawieniu koncepcji systemu zarządzania polityką rozwoju państwa. W drugiej z nich przedstawiono reguły programowania, implementacji oraz zasady monitorowania i ewaluacji polityk oraz programów publicznych w kontekście systemu strategicznego zarządzania polityką rozwoju. Elementem podręcznika jest słownik, w którym omówiono podstawowe terminy dla zagadnień w nim poruszanych.

W rozdziale I, zatytułowanym *Koncepcja modelu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego*, opisano istotę procesów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zaprezentowano podstawowe reguły i mechanizmy instytucjonalne, a także funkcjonalne polityki rozwoju. Ważnym elementem tej części podręcznika jest opis funkcji państwa, stanowiących obszary zakorzenienia polityki rozwoju. Opis ten tworzy konceptualne tło dla przywołania reguł i mechanizmów prowadzenia polityki rozwoju. Wiele uwagi poświęcono przedstawieniu ram prawnych prowadzenia polityki rozwoju oraz analizie ich praktycznych konsekwencji. W dalszej części zaprezentowano układ instytucjonalny systemu zarządzania polityką rozwoju w jego podmiotowym, funkcjonalnym i terytorialnym ujęciu. Zagadnienie instrumentarium polityki rozwoju oraz systemu jej finansowania omówiono w kolejnej partii podręcznika. Dopełnieniem rozważań nad polityką rozwoju państwa i systemem zarządzania jest część poświęcona jej monitorowaniu i ewaluacji. Część pierwszą podręcznika zamyka analiza regionalnego wymiaru strategicznego programowania rozwoju. Mowa jest w niej o istocie rozwoju regionalnego i dylematach polityki regionalnej w dobie globalnej konkurencji i o planowaniu strategicznym jako podstawie polityki rozwoju.

Część II publikacji służy usystematyzowaniu zasad projektowania i prowadzenia polityk publicznych na rzecz rozwoju, a więc koncepcji metodycznej w dziedzinie zarządzania publicznego. Metodologia, jako refleksja nad metodykami działania, służy ograniczaniu błędów i porażek dzięki konceptualizacji i utrwalaniu praktyk, które okazały się bardziej owocne lub – w przypadku nowych idei – mogą się takie okazać. W wypadku namysłu nad kształtowaniem polityk rozwoju w Polsce chodzi o to, aby w oparciu o międzynarodowe doświadczenia, dostępne opracowania naukowe na ich temat i koncepcje normatywne w dziedzinie zarządzania politykami rozwoju wprowadzić praktyczne, wykonalne, ale też wyraźnie nowe w stosunku do dotychczas praktykowanych zasady postępowania w administracji publicznej. Do zasad podstawowych należy np. wykorzystanie jak najbardziej kompletnej, istotnej w procesie podejmowania decyzji wiedzy, co zakłada z kolei wariantowość w procesie programowania. Plan tej części jest związany z koncepcją cyklu polityk publicznych. Sama w sobie koncepcja faz cyklu polityk publicznych jest dość oczywista, gdyż wprost wynika z refleksji nad zasadami sprawnego działania. Niemniej jednak takie refleksyjne zasady nie są praktykowane. Zadaniem tego podręcznika jest dostarczenie impulsu do zmiany tego stanu rzeczy.

Na wstępie tej części publikacji poruszono zagadnienie dotyczące osadzenia polityk rozwoju (*policy*) w dynamice procesów zachodzących na gruncie klasycznie rozumianej polityki jako konkurencji i sporu o społeczną legitymację do ustanawiania celów zbiorowych i decydowania o sposobie ich osiągnięcia (czyli *politics*). Należy zastanowić się nad procesem określania wyzwań rozwojowych, identyfikacji problemów i wreszcie ustalania priorytetów rozwojowych, które nie tylko zostaną zapisane w dokumentach, lecz wokół których faktycznie będą mobilizowane zasoby społeczne. Proces wprowadzania na agendę problemów do rozwiązania i realnego ustanawiania celów jest procesem politycznym i w demokratycznym państwie prawa przyjmuje różne formy dyskursu społecznego i politycznego sporu. Działają także w tej dziedzinie rozmaite mechanizmy instytucjonalne, które oddziałują na faktyczny kształt prowadzonych polityk publicznych. Poddanie tych zjawisk refleksji i wypracowanie sposobów działania może przysłużyć się lepszemu rozpoznaniu istotnych problemów społecznych i wyzwań oraz legitymizacji polityk rozwoju.

Przedmiotem dalszych rozważań jest zagadnienie analizy i programowania polityk rozwoju. Najpierw zostaną opisane kwestie oparcia procesów decyzyjnych na adekwatnej i rzetelnej informacji, na faktycznych „dowodach”. Omówiono, dlaczego jakość informacji jest ważna, wskazując na dobre i złe praktyki związane z wykorzystaniem udokumentowanej wiedzy w politykach publicznych. Przedstawiono też elementy składające się na jakość informacji, na jej trafność z punktu widzenia potrzeb w procesie decyzyjnym i rzetelność oraz czynniki, które na tę jakość wpływają. Przeanalizowano ponadto zagadnienie dostępności i użyteczności informacji.

Z ogólnymi zagadnieniami wykorzystania i jakości informacji jest związana diagnoza strategiczna. Jest to krytyczny etap procesu tworzenia koncepcji polityk rozwoju. W diagnozie są ustalane problemy, rozpoznawany jest mechanizm, który się za nimi kryje, określana jest ich skala. W konfrontacji z aspiracjami rozwojowymi, w oparciu o analizę procesów zachodzących w otoczeniu, identyfikowane są wyzwania rozwojowe, rozpoznawane są także zasoby, potencjały i ryzyka. Dobrze zdefiniowane problemy – potrzeby rozwojowe – stanowią podstawę do określenia celów działań, które należy podjąć, oraz kryterium oceny ich trafności. W procesie diagnozowania mogą pojawić się rozmaite pułapki, a najpoważniejszą z nich jest skupienie uwagi na opisie zjawisk zamiast rozpoznania problemów i mechanizmów. W tym rozdziale zajęto się także kwestią wskaźników, które służą diagnozie, konkretyzacji celów, monitoringowi i ewaluacji.

Bardzo ważnym zagadnieniem ogniskującym debatę wokół wartości, zasad i wizji jest ustalenie kryteriów, według których mają być oceniane wariantowe koncepcje polityk publicznych. Kryteria te powinny być także wykorzystywane w ewaluacji efektów polityki. Krytycznym postulatem odnośnie do procesu programowania jest wprowadzenie zasady wariantowości proponowanych rozwiązań – przedstawiono korzyści płynące z takiego podejścia i wskazówki dotyczące sposobu tworzenia wariantów.

Przyjęta koncepcja, zanim przybierze kształt ostatecznego projektu implementacyjnego, musi być zaprezentowana – najpierw decydom, w kontekście innych rozważanych wcześniej wariantów i z dobrym uzasadnieniem propozycji wyboru danego wariantu,

a następnie innym kluczowym interesariuszom w celu skonsultowania jej kształtu, uzyskania zrozumienia i poparcia. Ta druga faza powinna przebiegać równolegle z prowadzeniem prac nad skonstruowaniem operacyjnego (wdrożeńowego) projektu polityki.

W literaturze poświęconej politykom publicznym ze zmiennym nasileniem pojawiają się uogólnienia doświadczeń z wdrażania polityk publicznych, które analizują czynniki sprzyjające sukcesom i porażkom. Warto je syntetycznie zebrać i odnieść do polskich warunków, w tym omówionego wcześniej systemu zarządzania politykami rozwoju. Na kształt tego rozdziału miały także wpływ wyniki ewaluacji programów realizowanych w ramach Polityki Spójności, zwłaszcza tych, które zostały poświęcone mechanizmom wdrożenia. Omówione tu zostały również praktyczne zasady sprawnego zarządzania wdrożeniem, w tym zasady przeprowadzania zmian w programach adaptujących je do zmian warunków realizacyjnych.

Dopełnieniem rozważań odnoszących się do tworzenia i realizacji polityk publicznych jest syntetyczne przedstawienie kluczowych kwestii związanych z monitoringiem oraz ewaluacją strategii i programów publicznych. Monitoring i ewaluacja zostały przedstawione w kontekście metafory polityk publicznych jako zestawu „teorii działania”. Wskazane zostały, w układzie porównawczym, specyficzne zadania monitoringu i ewaluacji oraz podejścia metodologiczne. Rozdział kończy refleksja nad warunkami wykorzystania monitoringu i ewaluacji w prowadzeniu polityk publicznych.

Do pracy nad tym podręcznikiem zaprosiliśmy czołowych naukowców zajmujących się omawianymi zagadnieniami, mających jednocześnie bogate doświadczenie praktyczne w pracy na rzecz państwa, a także w sprawowaniu funkcji publicznych. Ich nietuzinkowa wiedza i doświadczenie odciska swoje piętno na sposobie ujęcia zagadnień w poszczególnych rozdziałach. Dlatego jeśli Autorzy ci niekiedy dotyczą podobnych zagadnień, czego nie sposób uniknąć, nawet przy podziale zadań narzucanym przez zaplanowaną strukturę podręcznika, to przedstawiają to w sposób oryginalny i wynikający ze zgromadzonych przez siebie doświadczeń i przemyśleń. Uwaga ta odnosi się także do sposobu definiowania pojęć występujących w naszym podręczniku¹. Sądzymy, że to wzbogaca publikację, choć znów lokuje ją bliżej monografii naukowej niż klasycznego elementarza prezentowanej dziedziny.

Wstęp ten warto zakończyć cytatem z książki Geoffa Mulgana – *The art of public strategy. Mobilizing power and knowledge for the common good*, który można uznać za motto tego opracowania: „rządy mogą być brutalne i głupie. Ale te najlepsze pomogły swoim obywatelom żyć dłużej, bezpieczniej, zamożniej i swobodniej. Osiągnęły swoje sukcesy dzięki biciu strategicznymi – wiedząc, gdzie chcą zmierzać i jak tam dotrzeć”.

Jarosław Górniak i Stanisław Mazur
– redaktorzy naukowci

¹ Ich ustawowe definicje, jeśli takie posiadają, podajemy w załącznikach.

Część I

System zarządzania rozwojem Polski

Jerzy Hausner

Rozdział I

Koncepcja modelu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego²

1.1. Pojęcie rozwoju społeczno-gospodarczego

Pojęcie rozwoju społeczno-gospodarczego składa się z dwóch komponentów. Posługując się tym pojęciem sygnalizujemy, że rozwój społeczny warunkuje rozwój gospodarczy i odwrotnie. Bez jednego nie będzie drugiego, ale też oba komponenty współtworzą mechanizm napędzający „koło rozwoju”. Podkreślamy przez to, iż warunkowanie się obu podstawowych komponentów rozwoju jest istotne w długiej perspektywie.

Poważnym problemem jest zdefiniowanie rozwoju społecznego i rozwoju gospodarczego, ich kryteriów i sposobu pomiaru, jeszcze poważniejszym – określenie, jak i pod jakimi warunkami państwo może pobudzać rozwój społeczno-gospodarczy i prowadzić politykę rozwoju.

Jeśli przyjmujemy kategorię rozwoju społeczno-gospodarczego, to w ślad za rozumowaniem Karla Polanyiego (1957) uznajemy, że idea samodostosowującego się rynku jest jaskrawą utopią. Rynek samoistnie nie mógłby dłużej funkcjonować, gdyż zniszczyłby ludzką i naturalną substancję społeczeństwa, sprowadziłby ludzkość do stanu dzikości. Rynek wymaga więc innych instytucji i tylko wówczas, gdy jest przez nie ograniczany i regulowany staje się napędem rozwoju społeczno-gospodarczego. Rynek odseparowany od organizacji społecznych i instytucji politycznych nie jest możliwy, mimo że większość teorii klasycznej i neoklasycznej ekonomii bazuje na przeciwnym założeniu. To, jak gospodarka faktycznie działa i rozwija się, niekoniecznie jest odzwierciedlone w poglądach ekonomistów i w społecznych wyobrażeniach. Możemy ulegać złudzeniu samoistnie regulującego się rynku, jednocześnie uczestnicząc w różnych instytucjach, które rynek na co dzień regulują.

² W przygotowaniu tego opracowania wykorzystałem fragmenty rozdziału XIV (*Rozwój społeczno-gospodarczy*) pracy: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa 2008, s. 368–395.

Polanyi stwierdza, że tylko w idealizujących rzeczywistość modelach rynek jest samoistnym i automatycznym mechanizmem konkurencji samodzielnych atomów, natomiast od innego wielkiego badacza społecznego, Emile'a Durkheima (1997), wiemy, że nie ma też w rzeczywistości niczego takiego, jak kompletnie zatomizowane społeczeństwo. To może być tylko czysto myślowy konstrukt, gdyż bez zrzeszania się i współpracy społeczeństwo nie mogłoby istnieć, a ludzkość by nie przetrwała. Firmy i jednostki nie są fantomami, a gospodarka i społeczeństwo może składać się wyłącznie z firm i jednostek tylko w naszej wyobraźni.

Odnosząc myśl Polanyiego i Durkheima do jednego z zasadniczych problemów gospodarki rynkowej, jakim jest praca, dochodzimy do wniosku, że siła robocza nie jest i nie może być tylko towarem. Z jednej strony bowiem rynek prowadzi do wykluczenia pewnej części siły roboczej, którą uważa za zbędną i ekonomicznie dyskwalifikuje. Z drugiej – gdyby utowarowienie siły roboczej było bezwzględne i absolutne, niczym nieograniczone – obróciłoby się w swoje przeciwieństwo, doprowadziłoby do degradacji społeczeństwa i uniemożliwiło reprodukcję siły roboczej.

Gdyby ludzie byli tylko siłą roboczą, czynnikiem produkcji, gospodarka rynkowa nie mogłaby funkcjonować. Gdyby jednak rynek nie objął pracy, gospodarka rynkowa nie mogłaby się rozwinąć. Uwolnienie ludności pańszczyźnianej i uruchomienie rynku pracy jest jednym z tych punktów zwrotnych, które otwierają możliwość formowania się nowoczesnej gospodarki rynkowej. Wynika z tego, że rozwiązywanie problemu pracy i innych problemów gospodarki rynkowej wiąże się ze współzależnością i powiązaniem wielu czynników i mechanizmów, które nie mają wyłącznie ekonomicznej czy materialnej natury, ale przynależą do kultury, polityki, społeczeństwa³.

W tym kontekście badacze społeczni zajmujący się rozwojem dyskutują o pozytywnych i negatywnych sprzężeniach, określanych jako „koło rozwoju” (*virtuous circle*) lub „koło zastoju” (*vicious circle*). Przykład działania koła zastoju podaje Daniel Cohen (1998, s. 54–55): „w pierwszych fazach industrializacji współczynnik kapitałochłonności był niski. Inwestycje nie przekraczały 5–7% PKB. Dzisiaj, aby utrzymać stały stosunek kapitał-produkt, przy wzroście ludności wynoszącym 2%, trzeba inwestować 20% dochodu. To znaczy, że kraje biedne muszą uwolnić duże zasoby oszczędności, a na to ich poziom rozwoju nie zawsze pozwala. Powstaje w ten sposób błędne koło niedorozwoju: bieda uniemożliwia inwestowanie i w ludzi, i w maszyny, utrwalając w ten sposób pierwotną biedę”. Dodać można, że w tym przypadku mechanizm koła zastoju napędza ogromne zadłużenie krajów najbiedniejszych. Jest oczywiste, że bez zdjęcia z nich ciężaru długu nie mogą się one same z niego wyrwać.

Inny przykład wskazuje Joseph Stiglitz (2006, s. 172), omawiając obniżenie podatku od zysków kapitałowych w USA. Pomagało ono skupić uwagę inwestorów na „tu i teraz”, co z kolei jednak podsycalo szaleństwo nabywania nieruchomości na kredyt, nadymając bańkę inwestycyjną i jednocześnie uruchamiając siły, które pogłębiły spadek koniunktury po pęknięciu bańki.

³ W dalszej części tekstu powrócono do rozważań nad istotą rynku poprzez jego opisanie jako niezbędnego mechanizmu stanowiącego dźwignię rozwoju, a zarazem przedstawienie jego ograniczeń, powodujących, że sam rynek nie zapewnia rozwoju.

Inny wybitny ekonomista, Amartya Sen (1999), podkreśla, że działanie koła zastoju nie jest powodowane klęskami żywiołowymi, lecz napędzane przez cały mechanizm gospodarczy. W państwach, w których ten mechanizm jest sprawny i nie prowadzi do naruszenia elementarnej spójności społecznej, rządy i społeczeństwa potrafią sobie szybko poradzić z takimi klęskami.

Czynnikiem napędzającym koło zastoju jest występowanie negatywnych efektów zewnętrznych działalności gospodarczej. Można by sądzić, że wystarczy rozpoznać te efekty, a ich ograniczanie i usuwanie będzie stosunkowo łatwe – dzięki wprowadzeniu umów rekompensacyjnych, które wyrównają straty strony obciążonej, i zachęceniu strony wywołującej do takiego profilowania działalności, aby negatywny wpływ został zminimalizowany. W praktyce nie jest to jednak takie proste. Po pierwsze nie wszystkie efekty zewnętrzne łatwo od razu rozpoznać, wiele ujawnia się ze znacznym, nawet kilkudziesięcioletnim opóźnieniem, a ich jawne wystąpienie jest już obciążeniem rozwoju, nawet jeżeli można je jakoś usunąć. Po drugie zawieranie umów rekompensacyjnych zawsze wiąże się z kosztami transakcyjnymi, a w przypadku gdy liczba podmiotów dotkniętych efektami zewnętrznymi jest bardzo duża i są one rozproszone koszty te mogą być bardzo wysokie (Surdej, 2006). Stąd dla pobudzenia koła rozwoju ważne jest nie tyle rekompensowanie strat wynikających z negatywnych efektów zewnętrznych, ile raczej dążenie do ich ograniczenia. To wiąże się z formułą rachunku ekonomicznego i modelem racjonalności zachowań uczestników rynku. Państwo może wpływać na to poprzez oferowanie określonych dóbr publicznych (np. powszechna edukacja, ustanawianie standardów) oraz przez formowanie takiej instytucjonalnej obudowy rynku, która sprzyjać będzie wytwarzaniu bodźców blokujących czy hamujących generowanie negatywnych efektów zewnętrznych.

Po okresie koniunktury następuje dekoniunktura, co w konsekwencji wywołuje cykl koniunkturalny i rozwój przez kryzysy. Mamy wówczas do czynienia z klasyczną przemiennością koła rozwoju i koła zastoju. Taki model rozwoju, znany z wczesnej fazy kapitalizmu, okazał się kosztowny społecznie i politycznie groźny. Ingerencja państwa w gospodarkę była konieczna, aby przezwyciężyć występowanie wielkich kryzysów. Problem nie w tym, czy państwo ma oddziaływać na gospodarkę, bo to jest od lat trzydziestych XX w. oczywiste, ale w tym, jak osłabiać koło zastoju i wzmacniać koło rozwoju. Czy jest możliwa i na czym miałaby polegać polityka rozwoju?

1.2. *Istota rozwoju*

Dla Josepha Schumpetera (2005), autora klasycznej teorii rozwoju, wzrost jest stopniową (*incremental*) zmianą, która się nasila lub osłabia, jest trendem. Rozwój gospodarczy natomiast jest zmianą nieciągłą (*discontinuous*) w tym sensie, że nie jest tylko zmianą natężenia, ale zerwaniem dotychczasowej równowagi, wyznaczeniem nowego trendu (*vector norm*). Można by powiedzieć, że rozwój to zmiana struktury, a nie wyłącznie natężenia, która nie tylko nasila lub spowalnia proces, lecz także go przeobraża. Przyjmując to podejście, rozważmy kilka podstawowych zagadnień z niego wynikających.

1. Czy rozwój jest pozbawiony wartościowania?

Wydaje się, że nie można oderwać wartościowania od rozwoju, co nie oznacza możliwości prostego utożsamienia rozwoju z postępem. Rozwój jest efektem działań aktorów społecznych, którzy kierują się wartościami i normami. Bez aksjologii nie byłoby rozwoju. O postępie można mówić tylko w tym sensie, że rozwój podlega ocenie z określonej perspektywy normatywnej, co jednak nie znaczy, że można rozwojowi narzucić określoną aksjologię i trwale go nią związać.

2. Czy rozwój można zaprogramować?

Programowanie rozwoju wydaje się konieczne w tym sensie, że podejmowanie wszelkich działań zorientowanych na wywołanie zmiany społecznej musi poprzedzać wizja tej zmiany. Podejmując działania rozwojowe, programujemy je, co nie oznacza, że rozwój przebiega czy musi przebiegać według naszych zamierzeń. Zawsze stanowi on wypadkową naszych zamierzeń i działań wielu innych aktorów, warunków, które kontrolujemy, i okoliczności, na które nie mamy wpływu lub których nie potrafimy przewidzieć.

3. Czy rozwój ma cel, zmierza do jakiegoś punktu?

Aktorom społecznym zazwyczaj chodzi o osiągnięcie określonego celu lub stanu albo określonej sytuacji. Ale to nie oznacza, że rozwój ma cel i do jakiegoś celu zmierza.

Reasumując, można powiedzieć, że rozwój ma swoje przyczyny, ale nie jest zdeterminowany tym, że aktorzy podejmujący działania rozwojowe mają swoje wizje i zamierzenia, ale rozwój nie jest teleologiczny, nie zmierza do żadnego ostatecznego celu, iż rozwój jest pobudzany przez wartości i normy, ale nie należy go utożsamiać z postępem. Gdybyśmy rozwojowi narzucili raz na zawsze jakąś uniwersalną aksjologię, to byśmy go zatrzymali. Rozwój jest zmianą społeczną, która stanowi wypadkową działania wielu aktorów społecznych. Jest powodowany, ale nie ma przyczyny, jest świadomy i uświadamiany, ale nie jest teleologiczny. Nie jest aksjologicznie neutralny, ale nie da się go zamknąć w ramach określonej aksjologii. Chociaż jest przejawem obiektywnych zależności i przez nie jest warunkowany, to tym samym nie jest konieczny i zdeterminowany, gdyż – jak podkreśla Schumpeter (2005, s. 112) – „pojawienie się nowości jako takiej zawsze rodzi niedeterminację (*indeterminacy*)”.

Rozwój ma ewolucyjną naturę i w tym sensie jest nieprzewidywalny, nielinearny, niejednorodny i nierównomierny. Nie można nad nim zapanować ani intelektualnie, ani praktycznie. Można go wywoływać i interpretować, ale nie kontrolować. Rozwój jest zmianą utrwaloną i nieodwracalną, co odróżnia go od homeostazy czy oscylacji wokół jakiegoś punktu równowagi. Jeżeli nawet prowadzi do jakiejś równowagi, to jest to równowaga innego stanu i wokół innego punktu, a zarazem nie jest to równowaga trwała. Rozwój nie jest grawitacją, lecz zmianą trajektorii, dokonaną za sprawą czynników i mechanizmów, które z czasem doprowadzą do kolejnej zmiany. Nie jest on jednorazowym przeskokiem na inną trajektorię, ale przesunięciem na zbliżoną trajektorię, którego następstwem będą przesunięcia dalsze, niemożliwe do zaplanowania i nieprzewidywalne.

Schumpeter (2005, s. 115) określa rozwój jako „przejście (*transition*) od jednej normy⁴ systemu ekonomicznego do innej, dokonane w taki sposób, że nie może zostać rozłożone na dowolnie małe i równomierne (*infinitesimal*) kroki”. Rozwoju nie należy więc mieszać z dynamiką czy natężeniem zjawiska. To w przypadku wzrostu czy inflacji możemy mówić o mierzalnej dynamice. Ich zmiany mają przede wszystkim ilościowy charakter, choć posiadają także jakościowe aspekty. Rozwoju nie można natomiast zmierzyć, lecz jedynie ocenić w oparciu o różne kryteria, ponieważ rozwój ma charakter jakościowy, choć ma swoje liczne aspekty i skutki ilościowe. Rozwój implikuje nie tyle nasilenie określonych zjawisk, ile zmianę ich charakteru i relacji.

Schumpeter (2005, s. 117) uważa, że możemy stworzyć generalną teorię rozwoju w tym sensie, że opiszemy na ogólnym poziomie jego mechanizmy. To pozwala racjonalnie tworzyć scenariusze rozwoju i przewidywać możliwe konsekwencje ich wystąpienia, nie pozwoli jednak rozwojowi kontrolować. I dodaje on: „nawet gdybyśmy byli w stanie uzmysłowić sobie (*sense*), co się stanie, w możliwie największym stopniu, to i tak nie zdołamy zapanować nad triadą «niedeterminacja, nowość, przeskok» (*indeterminacy, novelty, leap*)”. Będąc wypadkową wielu zmiennych i działań wielu aktorów, rozwój jest losowy, ale właśnie dzięki temu prowadzi do nowości, jest napędzany przez kreatywność i innowacje.

Schumpeter (2005, s. 118) podkreśla przy tym, że ekonomistom utrudnia badanie i rozumienie rozwoju obowiązująca w ekonomii metodologia, nakazująca – zgodnie z formułą *ceteris paribus* – koncentrować się na tym, co niezmiennie i poszukiwać równowagi. Porównuje on tę metodologię do używania kamizelki bezpieczeństwa, która w tym przypadku blokuje możliwość głębszego spojrzenia na rzeczywistość gospodarczą. W konsekwencji, jeśli ekonomiści opisują zmiany, to przede wszystkim zmiany w warunkach systemowej ciągłości, zmiany oscylacyjne i kroczące, a tracą z pola widzenia zmiany skokowe, nieciągłe.

Pojęcia rozwoju i cyklu koniunkturalnego odnoszą się do zmiany, ale o inny rodzaj zmiany tu chodzi. Rozwój jest zmianą nieodwracalną i ewolucyjną. Cykl koniunkturalny odnosi się do zmiany, która jest oscylacyjna, a tym samym – z zasady – odwracalna. Istotę cyklu koniunkturalnego oddają pojęcia równowagi i wzrostu, czyli o zmianę ilościową i parametryczną. Rozwój natomiast to zmiana jakościowa i systemowa. John M. Keynes (1985, s. 340) opisał istotę cyklu koniunkturalnego następująco: „przez ruch cykliczny rozumiemy, że w miarę jak system gospodarczy zmierza np. w kierunku zwykłym, siły popychające go wzwyż początkowo stają się mocniejsze i wywierają na siebie wzajemnie wpływ kumulatywny, ale później tracą stopniowo moc, aż w pewnym momencie pojawiają się zamiast nich siły działające w kierunku przeciwnym. Te znów z kolei stopniowo rosną i wzmacniają się wzajemnie, dopóki i one, po osiągnięciu maksymalnego poziomu, nie zanikną i nie ustąpią miejsca siłom przeciwnym”.

Rozwój gospodarczy powoduje przy tym zmianę modelu cyklu koniunkturalnego, ponieważ oznacza istotną zmianę struktury działalności gospodarczej, jej czynników i produktu, a to musi prowadzić do zmiany cyklu koniunkturalnego. Nie oznacza to jednak,

⁴ Pojęcie normy użyte jest jako metafora wektora.

że rozwój gospodarczy może doprowadzić do jego zaniku. Wahania koniunktury są nieodłączną cechą gospodarki rynkowej, a ta z kolei stanowi w czasach nowożytnych fundament rozwoju gospodarczego.

Rynek jest niezbędnym mechanizmem, dźwignią rozwoju. Nie znaczy to jednak, że rynek zapewnia rozwój. Nie chodzi tylko o to, że rynek nie zawsze działa efektywnie, zatem efekty jego działania mogą być niekorzystne, na co zwraca uwagę wielu wybitnych ekonomistów, jak np. Joseph Stiglitz (2006). Chodzi także o to, że gospodarka nie równa się pojęciu „rynek” i nie wszystko, co ma wartość ekonomiczną oraz służy działalności gospodarczej jest wytworem czy efektem rynku. Gospodarka, w tym rynek, korzysta i musi korzystać np. z wartości, zasobów i dóbr, które są wytworem kultury, niekoniecznie materialnym. Gospodarka i rynek nie wytwarzają się same i same nie reprodukują. Wymagają znacznie szerszej społeczno-instytucjonalnej obudowy. Bez tego rynek nie mógłby działać, a gospodarka rozwijać się.

Na aksjologiczny kontekst rozwoju gospodarczego zwraca uwagę m.in. Amartya Sen (1999, s. 263), który wskazując na nierozzerwalny związek rozwoju i wolności, eksponuje w kontekście podstawowych wolności trzy kwestie:

- 1) immanentne znaczenie wolności,
- 2) ich rolę inspirującą, gdyż stają się one impulsami do politycznych poczynań, które mają na względzie bezpieczeństwo ekonomiczne,
- 3) ich rolę konstytutywną, gdyż stają się źródłem wartości i priorytetów.

Rozwój się wiąże z aksjologią także w tym sensie, że nie jest możliwy, jeśli obywatele i uczestnicy rynku nie przestrzegają norm, a tym samym nie mają do siebie elementarnego zaufania. Nie jest bowiem tak, jak głoszą zwolennicy wolnorynkowej ortodoksji, że ludzie kierują się jedynie chciwością i dążeniem do maksymalizacji korzyści (zysku). Dla funkcjonowania dojrzałej gospodarki rynkowej niezbędna jest rozwinięta przestrzeń instytucjonalna, w tym złożona struktura motywacyjna, odwołująca się do wielu wartości i norm. Już Adam Smith w swoim dziele wiązał „bogactwo narodów” z „ugruntowanymi zasadami postępowania”. A miał na względzie m.in. takie cechy, jak poczucie ludzkości, sprawiedliwość, współczucie, poczucie obywatelskie (Smith, 1989).

Rozwój społeczno-gospodarczy ma swój kontekst i wymiar polityczny. Z jednej strony chodzi o przestrzeganie w państwie praw człowieka i wolności obywatelskich, z drugiej zaś o respektowanie demokratycznych reguł, w tym zasad partycypacji obywatelskiej i odpowiedzialności państwa wobec obywateli. Gdyby nawet tych deficytów politycznych nie uznawać za kryterium świadczące o braku rozwoju, to jednak trzeba przyjąć, że nieprzestrzeganie praw politycznych i demokratycznych reguł w długiej perspektywie blokuje rozwój – m.in. dlatego, że oznacza pozbawienie jednostek i grup niezbędnej autonomii, a społeczeństwa obywatelskiego podmiotowości.

Szczególnie ważną wypowiedź na temat zależności między rozwojem i wolnością stanowi książka Sena *Rozwój i wolność* (1999, s. 315), której przesłanie autor ujął następująco: „rozwój to gigantyczny proces mnożący możliwości, w których spełnia się wolność”. W swej pracy konsekwentnie dowodzi, że „najlepszym lekarstwem na problemy społeczne

jest poszerzenie sfery wolności – także w dziedzinie publicznej dyskusji i politycznego uczestnictwa”. Podkreśla on także, iż każda dyktatorska władza argumentuje, że gdyby ubogim ludziom pozwalać wybierać „swobody polityczne czy zaspokojenie potrzeb ekonomicznych”, z pewnością wybraliby to drugie. Problem w tym, że kiedy dyktatura się utrwali, nie będzie ani swobód politycznych, ani zaspokojenia potrzeb ekonomicznych. I dodaje: „(...) klęska głodu nigdy nie wydarzała się w niezależnym kraju, gdzie rządzą się demokratyczne, a prasa przynajmniej względnie wolna” (Sen, 1999, s. 176). Inny, równie celny argument, dotyczy nadmiernego przyrostu naturalnego, który stanowi barierę rozwoju wielu najbiedniejszych krajów i regionów: „z porównania ponad trzystu indyjskich dystryktów wynika, że dochód na głowę mieszkańca nie ma prawie żadnego wpływu na przyrost naturalny w zestawieniu z wpływem takich czynników, jak edukacja kobiet i ich niezależność ekonomiczna” (Sen, 1999, s. 235).

Sen (1999) stwierdza więc jasno i zdecydowanie, że „usuwanie zniewoleń ma konstytutywne znaczenie dla rozwoju”. Związek wolności i rozwoju rozpatruje on z dwóch stron: aksjologicznej – kryterium rozwoju jest pomnażanie ludzkiej wolności, oraz narzędziowej – rozwój dokonuje się wyłącznie za sprawą wolnej działalności ludzi. W konsekwencji uznaje ubóstwo i bezrobocie za zjawiska antyrozwojowe, ponieważ ograniczają one jednostkową, a w masowej skali również społeczną, wolność, inicjatywę i zdolność.

Sen (1999, s. 53) wyróżnia następujące rodzaje wolności instrumentalnych:

- 1) swobody polityczne,
- 2) możliwości ekonomiczne,
- 3) sposobności społeczne,
- 4) gwarancje jawności,
- 5) zabezpieczenia.

Autor ten podkreśla jednocześnie, że wiążą się one wzajemnie ze sobą – zasadniczo każda przyczynia się do pomnożenia innej.

Rozwój ma swoich kreatorów. Aby mogli oni wypełnić swoją rolę, muszą mieć niezbędny poziom autonomii. Adaptując schemat zaproponowany przez Lena Doyala i Iana Gougha (1991), można uznać, że uzyskanie przez aktorów społecznych minimalnego poziomu autonomii wiąże się ze spełnieniem następujących warunków:

- mają intelektualną zdolność formułowania swoich celów i wspólnych przekonań odnoszących się do formowania życia społecznego,
- mają wystarczającą pewność siebie, aby działać i uczestniczyć w formowaniu życia społecznego,
- rzeczywiście i systematycznie formułują swoje cele i przekonania, komunikując to innym aktorom,
- postrzegają działania jako swoje własne, a nie czynione przez innych,
- są w stanie rozumieć ograniczenia determinujące powodzenie swych działań,
- potrafią wziąć odpowiedzialność za swoje działania.

Struktury społeczne są strukturami ludzkich działań i – jak wskazuje Anthony Giddens (1984, s. 24–28) – mają dualną naturę: bez zdolności jednostek do działania struktury społeczne nie powstaną, a bez struktur społecznych nie będzie zdolności jednostek do działania. Strukturalne właściwości systemu społecznego – według Giddensa (1982, s. 36–37) – są zarazem warunkiem (*medium*) i rezultatem (*outcome*) działań konstytuujących system społeczny. W konsekwencji życie społeczne jest samonapędzającym się i interaktywnym procesem. Aktorzy społeczni działając tworzą przestrzeń rozwoju (modalność), która zwrótnie kształtuje warunki ich działania i ich samych. Rozwój wynika zatem z działania i interakcji podmiotów społecznych, jest zatem swoistym ludzkim, społecznym wytworem, lecz nie jest produktem, czymś zaplanowanym i świadomie osiąganym. Społeczne „wytwarzanie” rozwoju rodzi się za sprawą zrozumienia zmienności świata społecznego. Nie wystarczy przy tym przyjęcie tego, że świat, jaki jest, ma swoją genealogię, wynika z tego, co było przedtem. Niezbędne jest również przekonanie, że w przyszłości będzie inny, że historia nie ma końca, zmiana nie jest zaś tylko odtwarzaniem się świata, ale też jego przeobrażeniem. Kiedy tej przyszłościowej perspektywy nie ma, wówczas idea rozwoju staje się – jak np. w średniowieczu – schematyczna, arbitralna i bezowocna (Huizinga, 1992, s. 240–241).

1.3. Model rozwoju

Modele rozwoju nie są planowane, są raczej odkrywane, co oznacza, że są wypadkową różnych oddziaływań. Po części wynikają z refleksji, uczenia się, ale także imitowania cudzych rozwiązań. Nie wchodzi w rachubę możliwość faktycznego narzucenia modelu rozwoju przez jeden nadrzędny podmiot. Taką próbę stanowiła gospodarka planowa, ale w praktyce to jak się rzeczywiście gospodarka rozwijała znacznie, a z czasem jeszcze bardziej odbiegało od wyobrażeń i zamierzeń centralnego planisty. Państwo może oczywiście opracować i próbować wdrożyć określoną koncepcję rozwoju gospodarki. Nowoczesne państwo tak najczęściej postępuje, ale to nie oznacza, że dysponuje ono w tym zakresie nieograniczonym czy nawet bardzo dużym zakresem swobody. Przeciwnie, próbując wykreować pewien model rozwoju, zawsze działa w określonym kontekście strukturalnym i instytucjonalnym, co stwarza konkretne możliwości, ale zarazem silne ograniczenia.

Kształtowanie modelu rozwoju przypomina mechanizm demokracji politycznej, w którym dokonuje się procedowanie wielu konfliktów. Rezultat zależy od tego, co uczestnicy tego procedowania czynią, ale żadna pojedyncza siła nie jest w stanie tego kontrolować. W przypadku rozwoju gospodarki mamy przy tym do czynienia z jeszcze silniejszymi, bo strukturalno-materialnymi uwarunkowaniami.

Kształtowanie modelu rozwoju zawsze dokonuje się w warunkach niepewności i jest obarczone niepewnością, co wynika nie tylko z tego, że jest następstwem postępowania i oddziaływania wielu różnych aktorów o zróżnicowanych interesach, ale także dlatego, że mają oni zróżnicowaną wiedzę, często o charakterze lokalnym i trudno transferowalną oraz prowadzą działalność o zróżnicowanej skali przestrzennej i czasowej.

Powyższe tezy nie oznaczają jednak, że kształtowanie modelu rozwoju prowadzi do całkowicie przypadkowych, dowolnych efektów – nie jest w pełni przewidywalne, ale nie jest też w pełni nieprzewidywalne. Ponieważ dokonuje się w określonych warunkach strukturalnych i instytucjonalnych, świadome tego podmioty są w stanie oznaczyć, co w zakresie rozwoju gospodarczego jest możliwe i prawdopodobne. Nie są jednak w stanie przesądzić tego, co się w rezultacie stanie (Przeworski, 1991).

Pojęcie „model rozwoju” trudno wpisać w paradygmat neoklasycznej ekonomii. Zakłada ono bowiem, że gospodarka – pod wpływem działania sił rynkowych – oscyluje wokół jakiegoś punktu równowagi – czasami się od niego oddala, a czasami zbliża. Działanie podmiotów politycznych (publicznych), w tym w szczególności państwa, może ten proces stymulować lub go zakłócać, ale też jest zorientowane na jakiś punkt ekonomicznej równowagi. Takie ujęcie pozostaje w sprzeczności w rozumieniu rozwoju gospodarczego jako nieuniknionej, nieprzewidywalnej, nieodwracalnej i nieliniarnej zmiany. Jeżeli takie rozumienie rozwoju się przyjmuje, wówczas pojęcie modelu rozwoju wychodzi poza schemat regulacji koniunktury i staje się potrzebne i przydatne jako złożony, kompleksowy mechanizm zmiany strukturalno-instytucjonalnej w gospodarce. Jest to mechanizm, który nie ma czysto rynkowego ani też pozarynkowego charakteru. Jego kompleksowość wynika z tego, że formują go i napędzają jego działanie różnego rodzaju podmioty i czynniki – gospodarcze, polityczne, społeczne i kulturowe.

Władza publiczna może i powinna wpływać na formowanie modelu rozwoju, m.in. poprzez partnerskie wypracowywanie i wdrażanie strategii rozwoju na poziomie międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym. Trzeba jednak mieć świadomość, że „wpływać” nie oznacza narzucić czy wykreować. Żadna, nawet najlepiej dopracowana strategia rozwoju nie przesądza, pozwala jednak w jakiejś mierze go kierunkować.

Ukształtowanie się innego modelu rozwoju jest w istocie procesem rekombinacji dostępnych zasobów różnych form kapitału i rekompozycją istniejących struktur. Taka rekombinacja i rekompozycja są i muszą być procesami spontanicznymi, w których różne podmioty podejmują działania, kierując się swoją kalkulacją, na swoją odpowiedzialność. Władza publiczna (państwo) może natomiast tworzyć dogodne warunki dla tych procesów, zwłaszcza oddziałując na instytucjonalne ramy i reguły postępowania określonych podmiotów.

Nie da się omawianej wcześniej rekombinacji i rekompozycji narzucić i odgórnie wdrożyć. Dobrze pokazują to doświadczenia rozwoju landów niemieckich należących do b. NRD. Ich mieszkańcy z trudem włączają się w działania rozwojowe, pozbawieni podmiotowości reagują pasywnością i roszczeniami, nie uczestniczą w dokonującej się społeczno-gospodarczej zmianie. Podobne społeczne enklawy bierności i rozwojowej inercji można z łatwością odnaleźć we wszystkich społeczeństwach pokomunistycznych. W Polsce pod tym względem wyróżnić trzeba obszary i ludność popegeerowską.

Warunki, o których wyżej mowa, dotyczą m.in. wolności gospodarczej, w tym rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej. Jednym z autorów, który przekonująco dowodzi znaczenia tej kwestii jest Hernando de Soto (2002). W tym celu członkowie jego zespołu badawczego podjęli eksperymentalne działania w Peru. Zaczęli wypełniać formularze,

odstawać w kolejkach i jeździć autobusami do centrum Limy, aby uzyskać wszystkie dokumenty niezbędne do prowadzenia – zgodnie z literą prawa – małej firmy. Poświęcali na to 6 godzin dziennie i ostatecznie udało im się zarejestrować firmę – po 289 dniach. Mimo że warsztat krawiecki miał planowo zatrudniać tylko jednego robotnika, koszt legalnej rejestracji wyniósł 1231 dolarów – trzydzieści jeden razy tyle, ile wynosi miesięczna płaca minimalna. Z kolei uzyskanie legalnego zezwolenia na budowę domu, na ziemi będącej własnością państwa, zabrało 6 lat i 11 miesięcy, wymagając dopełnienia 207 formalności administracyjnych w 52 urzędach (de Soto, 2002, s. 38–39). To ukształtowanie odpowiednich warunków aktywności gospodarczej różnego rodzaju podmiotów stwarza możliwość przekształcania zasobów w kapitał, czyli niezbędny czynnik wytwarzania wartości dodatkowej. Niezbędne dla tego jest uregulowanie praw własności, w tym – co współcześnie coraz ważniejsze – praw własności intelektualnej. Bez takiej regulacji obieg gospodarczy i inwestowanie są słabe. Nikt też nie może niczego zaoszczędzić, jeżeli nie nabędzie jakiejś własności, o czym pisał John M. Keynes (1985, s. 109). Dobrze ukształtowany system formalnej własności znacząco obniża koszty transakcyjne związane z mobilizacją i wykorzystaniem zasobów (de Soto, 2002, s. 80). Uregulowanie praw własności przy tym nie powinno mieć wyłącznie na celu ochronę istniejącego porządku gospodarczego, lecz tworzyć także warunki do jego zmieniania. Przykładowo zatem regulacja praw własności nie może sprzyjać monopolowi, lecz konkurencji, która dynamizuje aktywność i struktury gospodarcze. Uregulowanie praw własności nie jest tylko konsekwencją ustanowienia określonego reżimu prawnego. De Soto (2002, s. 195) trafnie podkreśla, że: „rdzeń instytucji własności stanowią niekwestionowane i w znacznej mierze nie uświadamiane praktyki społeczne i ekonomiczne, które muszą być zakorzenione w działaniach pozaprawnych”. I, za Richardem A. Posnerem (1989), dodaje, że własność jest konstruowana społecznie.

Jednym z problemów nowoczesnego modelu rozwoju jest sprzeczność między traktowaniem wiedzy jako prywatnej własności intelektualnej (*intellectual property*) oraz wspólnotowej wartości intelektualnej (*intellectual commons*) (Jessop, 2000). Tę sprzeczność i sprzeczności tego typu Bob Jessop wiąże z występowaniem towarów jednocześnie w dwóch postaciach: wartości wymiennej i wartości użytkowej. Sądzi też, że napięcia z tego wynikające można w różny sposób oddziaływać w ramach odmiennych przestrzenno-czasowych układów (*spatio-temporal fixes*). Takie układy tworzą instytucjonalne warunki łagodzące lub zaostrzające omawianą sprzeczność, jak też inne sprzeczności funkcjonowania i rozwoju gospodarki rynkowej. Jessop rozpatruje funkcjonowanie owych przestrzenno-czasowych układów w płaszczyźnie strategicznej oraz strukturalnej.

Innym kluczowym aspektem nowoczesnego modelu rozwoju jest – zdaniem Jessopa (Jessop, 2000) – „ekonomia sieci” (*economies of network*). Wykreowanie takiego mechanizmu rozwojowego wymaga występowania w gospodarce wielopodmiotowych, policentrycznych i wieloskalarnych horyzontalnych sieci koordynacji działań. I nie wystarczą do tego wertykalnie uformowane organizacje, które służą głównie mechanizmowi ekonomii skali (*economies of scale*).

1.4. *Polityka rozwoju a rola państwa*

Zasadniczy spór toczy się o to, czy polityka państwa ma się koncentrować po stronie makroekonomicznego kształtowania popytu, polegać na redystrybucji i wydatkach publicznych, co zapewni spłaszczenie, złagodzenie cyklu koniunkturalnego i przyczyni się do utrzymywania równowagi, czy też na kształtowaniu bodźców mikroekonomicznych po stronie podaży, aby pobudzać restrukturyzację i produktywność, a tym samym zapewniać wysoką konkurencyjność i trwały wzrost gospodarczy. Te dwie perspektywy wyznaczają oś sporów ekonomicznych od kilkudziesięciu lat.

Polityka strukturalna (podażowa) bazuje na przekonaniu Schumpetera, że koniunktura przychodzi samorzutnie, a tym samym nie można jej wywołać środkami polityki redystrybucyjnej i dochodowej, regulowaniem popytu. Oczywiście można w ten sposób trochę nakręcić lub osłabić koniunkturę, ale to nie czynniki popytowe, lecz czynniki podaży i dostosowania strukturalne decydują o jej wystąpieniu i trwałości. Jeśli polityka gospodarcza chce doprowadzić do ożywienia gospodarczego, musi przede wszystkim odnieść się do strukturalnej konkurencyjności gospodarki, jej innowacyjności i produktywności, do fundamentów działalności gospodarczej, do przedsiębiorczości. I to odnieść się poprzez stymulowanie określonych rozwiązań instytucjonalnych i mikroekonomicznych bodźców restrukturyzacji (konkurencyjność instytucjonalna). To właśnie zbliża politykę strukturalną do polityki rozwoju. Jest ona bowiem zorientowana na dostosowanie i restrukturyzację, na zmianę i rozwój, podczas gdy polityka redystrybucyjna i dochodowa – na równowagę i koniunkturę, co oddala ją od polityki rozwoju.

Dla polityki rozwoju kluczowe znaczenie ma charakter i różnorodność otoczenia instytucjonalnego gospodarki, determinująca efektywność adaptacyjną i innowacyjność podmiotów gospodarczych. Wagę tego zagadnienia jako jedni z pierwszych dostrzegli ekonomiści zajmujący się problematyką rozwoju regionalnego. Przez długi okres obowiązujący w regionalistyce paradygmat nakazywał wiązać rozwój regionu z korzyściami lokalizacji i efektem aglomeracji, co odpowiadało dominującemu w ekonomii akcentowaniu ekonomii skali. Z czasem dostrzeżono jednak, że dynamizm i innowacyjność wiąże się nie tyle z aglomeracją, ile z urbanizacją, nie tyle z wielką skalą, ile z różnorodnością, zwłaszcza instytucjonalną, co koresponduje ze współczesnym akcentowaniem „ekonomii zakresu” (Domański, 1997). Oczywiście aglomeracja tkwi u podstaw urbanizacji, ale nie wszystkie ośrodki miejskie rozwijają się. Dotyczy to tych, w których ukształtowało się zróżnicowane (a nie jednorodne) otoczenie instytucjonalne. Te ośrodki przemysłowe, które były wyłącznie rezultatem aglomeracji i stały się ośrodkami monokultury przemysłowej, z czasem upadały, o ile właśnie nie rozwinęły różnorodności instytucjonalnej, która umożliwiła im innowacyjne wykorzystanie nagromadzonych zasobów i adaptację w zmienionych warunkach rynkowych. Historia gospodarcza dostarcza mnóstwa tego rodzaju przykładów – zarówno w ramach gospodarki kapitalistycznej, jak i gospodarki pokomunistycznej.

Dyskusji o rozwoju społeczno-gospodarczym nie da się oderwać od rozważań nad relacją między państwem i rynkiem. Podejmując ten temat niektórzy mają skłonność do widzenia tych instytucjonalnych kompleksów (metainstytucji) jako absolutnych przeciwieństw

i przypisują im wyłączne przeciwstawne cechy, a przecież tak nie jest. Historia gospodarcza i polityczna wykazują jak często dobre i złe wzorce ukształtowane w jednym z nich przenikały do drugiego – wystarczy przypomnieć korespondencję między taylorowską organizacją gospodarczą a weberowską biurokracją. Innym przyczynkiem do rozwinięcia tej tezy może być celna i obrazoburcza dla neoliberalistów uwaga Stiglitz (2006, s. 166): „przy przestępstwach, jakie popełniły Enron i WorldCom – a także Citigroup i Merrill Lynch – większość aktów nieuczciwości w świecie polityki wydaje się mało znacząca. Typowy skorumpowany urzędnik państwowy bierze do kieszeni marne parę tysięcy dolarów – najwyżej kilka milionów. Kwoty ukradzione w wyniku splotowania Enronu, WorldComu i innych korporacji w latach dziewięćdziesiątych szły w miliardy dolarów – przekraczały PKB niejednego kraju”.

Trzeba zatem zdecydowanie odrzucić mechaniczne przeciwstawianie państwa i rynku. Polityka rozwoju musi bowiem umiejętnie pogodzić domenę rynku i domenę publiczną, połączyć rynkową konkurencję i partnerskie zarządzanie publiczne. Nie polega ona jednak na scentralizowanym planowaniu gospodarczym i odgórnym narzucaniu form i profilu gospodarowania. Jeżeli wybitni regionaliści dowodzą, że rozwój lokalny czy regionalny w decydującej mierze zależy od czynników endogennych, nie zaś egzogennych, to jest jasne, że rozwoju w skali lokalnej czy regionalnej nie można centralnie zaprogramować i pobudzić. Można natomiast ustanawiać takie rozwiązania instytucjonalne i inicjować przedsięwzięcia infrastrukturalne, które umożliwią i ułatwią lokalnym czy regionalnym elitom wykorzystanie i pomnożenie dostępnych zasobów.

Teza ta wskazuje na to, że skuteczna polityka gospodarcza polega na dostrzeżeniu, iż rozwój społeczno-gospodarczy jest konsekwencją procesów zachodzących równolegle w wielu skalach czasowo-przestrzennych i że nie da się go uchwycić w jednej skali. Skale te zazębiają się, ponieważ działają w nich często ci sami aktorzy, choć w różnych konfiguracjach, są jednak względnie autonomiczne. Państwo, redukując ich autonomię w celu programowania rozwoju i sterowania nim, w istocie go hamuje. Rozsądną reakcją na występowanie wielu coraz to nowych skal aktywności społeczno-gospodarczej nie jest ich blokowanie, lecz odwrotnie – pobudzanie. To jednak oznacza, że państwo musi być zdolne do uczestnictwa – zasadniczo na partnerskich, a nie władczych zasadach – w sieciach koordynacji działań, które wyznaczają różne skale aktywności (*governance*). Jednocześnie powinno być zdolne do ustalania nadrzędnych reguł, które uczestnikom tych sieci pozwalają zachować inicjatywę i względną autonomię. Bez tego nie wykażą się oni innowacyjnością (*metagovernance*).

Na ogół przyjmuje się, że zdywersyfikowana gospodarka jest bardziej odporna na rynkowe szoki. Pytanie jednak, czy jest to bezpośrednim następstwem rzeczowej struktury gospodarki, czy raczej tego, że występowanie wyższej dywersyfikacji wiąże się ze znacznie bardziej rozbudowaną i funkcjonalnie zróżnicowaną instytucjonalną obudową rynku, występowaniem wielu sieci koordynacji działań o różnej skali czasoprzestrzennej. Wtedy wywołanie odpowiedniej i szybkiej reakcji na szok rynkowy staje się o wiele bardziej prawdopodobne. Polityka rozwoju nie uchroni żadnego społeczeństwa i żadnej gospodarki od zagrożeń, szoków i kryzysów. Dobrze prowadzona polityka tworzy zasoby instytucjonalne, które umożliwiają uruchomienie reakcji obronnej i dostosowanie. Rozwój społeczno-gospodarczy nie jest i nigdy nie będzie procesem linearnym. Nie da się nim sterować, ale można tworzyć sprzyjające warunki, dzięki którym nieuniknione i często skokowe zmiany nie prowadzą do rozkładu i katastrofy.

1.5. *Polityka rozwoju a spójność społeczna*

Liczne badania wykazują, że osiąganie wyższych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego jest pozytywnie i silnie skorelowane z dochodem narodowym na głowę mieszkańca. Bardziej szczegółowe analizy wskazują jednak, że dla wystąpienia tej korelacji istotne znaczenie ma wpływ dwóch zmiennych:

- 1) poziom ubóstwa,
- 2) poziom wydatków publicznych, zwłaszcza na ochronę zdrowia (Anand, Ravallion, 1993).

Można z tego wyprowadzić dwa podstawowe wnioski:

- 1) wzrost gospodarczy jest konieczny dla rozwoju, ale to rozwój stymuluje wzrost; liczy się tym samym nie tylko tempo wzrostu, ale też sposób wykorzystania jego owoców;
- 2) dla polityki rozwoju kluczowe znaczenie ma Polityka Spójności, co w szczególności odnosi się do ograniczania społecznego ubóstwa i zapewnienia wysokiego poziomu zdrowia publicznego.

Sen (1999) komentując rezultaty tego rodzaju badań i wynikające z nich wnioski, konkluduje, że wydatki na usługi publiczne, szczególnie na edukację i ochronę zdrowia są w istocie produktywne, a nie konsumpcyjne, i tym samym determinują wzrost gospodarczy.

Zarazem te same nakłady na usługi publiczne przyczyniają się do rozwiązywania problemów społecznych. Doświadczenia państw UE, które mają różne modele zabezpieczenia społecznego, wykazują generalnie, że im niższy poziom wykształcenia średniego, tym wyższe ryzyko ubóstwa. Zakres redystrybucji odgrywa więc w tym zakresie jedynie drugorzędną rolę (Sapir, 2005).

Nie jest jednak tak, że wysoki udział wydatków publicznych w PKB zapewnia wysoki wzrost gospodarczy. Stanowi to potwierdzenie kluczowego spostrzeżenia Gøsta Esping-Andersena (1993, s. 103), że „państwo opiekuńcze musi być rozpatrywane nie tylko przez to, co oferuje, ile wydaje oraz jak jest prawnie umocowane, ale także poprzez to, jakie są jego relacje z rynkiem i alternatywnymi wobec publicznych instytucjami prywatnymi”.

Polityka Spójności nie polega na wyrównywaniu dochodów, lecz na wyrównywaniu szans. Jej istoty nie stanowią transfery socjalne, lecz rozwiązania instytucjonalne i przedsięwzięcia infrastrukturalne, które przyczyniają się do zwiększenia dostępu jednostek do różnych form kapitału i usuwają wszelką dyskryminację. Fundamentem Polityki Spójności nie jest więc tradycyjnie rozumiana pomoc socjalna. Nawet jeżeli w określonym zakresie jest ona uzasadniona i konieczna, rodzi poważne negatywne konsekwencje, do których Sen (1999, s. 154–155) zalicza:

- błędy informacji – złe adresowanie pomocy,
- blokadę inicjatywności – zachęcanie do pasywności,
- poczucie bezwartościowości i stygmatyzację,
- koszty administracyjne, naruszanie swobód, korupcję – ogólnie biurokratyzację,
- nietrwałość polityczną programów pomocy.

Efektywna Polityka Spójności powinna posiadać następujące atrybuty:

- zindywidualizowane systemy (schematy) niwelowania nierówności, będące produktem funkcjonalnego zróżnicowania instytucji,
- wielowymiarowość działania (przestrzenna, czasowa, przedmiotowa i podmiotowa),
- faktyczna, a nie tylko formalna równość wobec prawa, która jest fundamentem, a nie celem Polityki Spójności, i tworzy jej niezbędną przesłankę,
- prawa mające swój aspekt wolnościowy oraz aspekt wspólnotowy, gwarantowane z dwóch stron – swobody od i zobowiązania do,
- koncentracja na wyposażeniu w kapitał, a nie na dochodach,
- kluczowe znaczenie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego,
- traktowanie jednostki jako obywatela, a nie podopiecznego.

Polityka rozwoju nie może się orientować tylko na jeden wskaźnik, jakim miałyby być miara wzrostu gospodarczego (np. PKB). Niezbędne dla jej prowadzenia są różne kryteria i wskaźniki, w tym odnoszące się do rozwoju społecznego (np. HDI). Przyjęty w projektowaniu, monitorowaniu i ewaluacji polityki rozwoju zestaw mierników powinien odnosić się zarówno do przepływów i przyrostów, jak i do zakumulowanych zasobów. Ważne jest, aby informował o tym, co było (spojrzenie retrospektywne) oraz o aktualnej sytuacji (spojrzenie prospektywne). Dzięki uwzględnieniu zakumulowanego kapitału i podwójnej perspektywy czasowej możliwe staje się zorientowanie polityki nie tylko na wzrost, lecz także na dobrobyt i jakość życia. Tradycyjne mechanizmy redystrybucyjne tych aspektów nie uwzględniają, dlatego mają charakter interwencyjny i pomocowy, a nie systemowy i strukturalny.

Nowoczesny model rozwoju powinien łączyć aspekty gospodarcze i społeczne. Wydaje się, że jednym z tego warunków są publiczne inwestycje społeczne, na co zwracają uwagę m.in. Paul Bernard i Guillaume Boucher (2007). Z międzynarodowych badań porównawczych przeprowadzonych przez tych autorów w 20 państwach OECD wynika, że inwestycje społeczne korzystnie wpływają na instytucjonalną konkurencyjność gospodarki.

Inna konstatacja cytowanych autorów dotyczy tego, że tradycyjne usługi są co prawda pracochłonne, co pozwala ograniczyć strukturalne bezrobocie, zarazem jednak są wyraźnie mniej produktywnie niż sektor wytwórczy. Jeśli zatem w gospodarce rozwija się szybko sektor usług, a kurczy sektor wytwórczy, to albo trzeba ograniczać wzrost wynagrodzeń w usługach jako sektorze relatywnie mniej produktywnym, albo gospodarka zacznie tracić swą konkurencyjność.

W moim przekonaniu osłabienie tego problemu może wynikać z rozwoju tych usług, które wspomagają sektor wytwórczy, poprzez pobudzanie potencjału kreatywnego społeczeństwa. Dzięki temu w nowoczesnej gospodarce mogą się szybko rozwijać tzw. przemysły kreatywne. Wejście na taką ścieżkę rozwoju wymaga jednak stworzenia warunków rozwoju nie tylko usług prywatnych, ale także komplementarnych usług publicznych. Rozwój samych usług prywatnych prowadzi bowiem do relatywnie niskich płac, co pracującym w tym sektorze znacznie ogranicza możliwości korzystania z usług (dóbr) edukacyjnych, kulturalnych i zdrowotnych, przyczyniając się zwrótnie do osłabiania kapitału ludzkiego w tym sektorze, a w konsekwencji także społecznego kapitału kreatywnego. Inwestycje w infrastrukturę społeczną są przy tym kluczowym czynnikiem rozwijania wysokiej jakości usług publicznych.

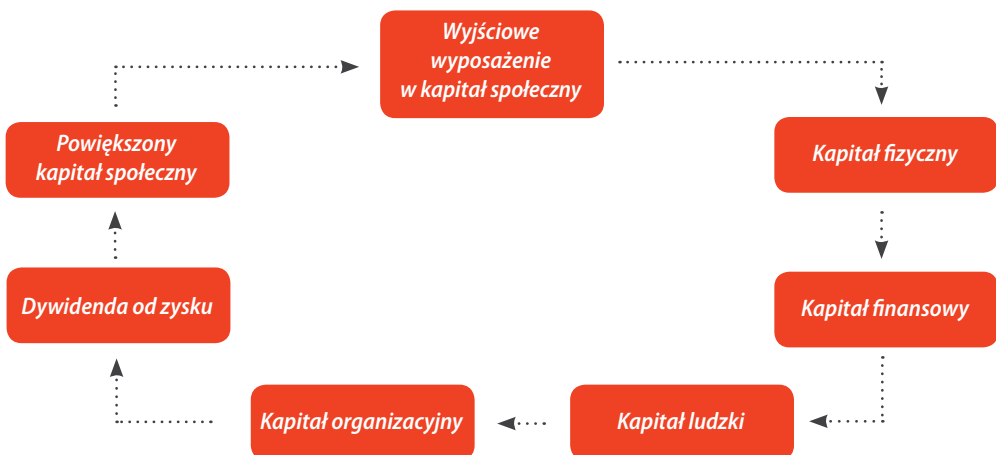
Dla powiązania rozwoju gospodarczego i spójności społecznej podstawowe znaczenie ma kapitał społeczny. Tworzą go takie składniki i cechy struktury społecznej, jak sieci, normy i zaufanie, które umożliwiają wzajemnie korzystną koordynację działań i współpracę jednostek i grup. Liczne i prowadzone w różnych krajach badania pokazują, że powodzenie przedsięwzięć gospodarczych warunkujących rozwój lokalny, np. związanych z irygacją, kanalizacją czy ochroną środowiska, jest warunkowanych aktywnym zaangażowaniem wspólnot lokalnych, czyli występowaniem kapitału społecznego.

Według definicji opracowanej w ramach projektu CONSCISE (2000) kapitał społeczny tworzą takie zasoby wspólnot społecznych (*communities*), które są generowane przez występowanie na wysokim poziomie: zaufania, wdzięczności i wzajemności, wspólnych norm postępowania, wzajemnych zobowiązań i należności (*belongings*), formalnych i nieformalnych sieci społecznych oraz efektywnych kanałów komunikowania się, co pozwala jednostkom i grupom podejmować działania dla korzyści jednostek, grup i szerszej wspólnoty.

Paul Bullen i Jenny Onyx (1998) wyodrębniają następujące parametry kapitału społecznego: uczestnictwo w sieciach społecznych; wzajemność, wzajemne oparcie (*reciprocity*); zaufanie w stosunku do innych członków społeczności, szczególnie istotne przy podejmowaniu wspólnych działań; normy społeczne, dostarczające możliwość nieformalnej kontroli społecznej, co eliminuje potrzebę sformalizowanej kontroli prawnej czy sankcji; wspólnotowość (*the commons*): połączenie wpływu zaufania, sieci społecznych, norm i wzajemności tworzy wspólnotowość prowadzącą do wspólnej własności środków, nazywaną *the commons* (są to środki „nieposiadane przez nikogo i używane przez wszystkich”, np. parki); aktywność; tworzenie kapitału społecznego wymaga aktywnego i zaangażowanego udziału członków wspólnoty.

Rolę kapitału społecznego w napędzaniu koła rozwoju obrazuje poniższy rysunek 1. Wynika z niego, że kapitał społeczny pobudza formowanie innych form kapitału (fizycznego, finansowego, ludzkiego i organizacyjnego), a zarazem jest produktem ich efektywnego wykorzystania.

Rysunek 1. Koło rozwoju kapitału społecznego



W analizach i charakterystykach kapitału społecznego często sięga się do podejścia Roberta Putnama (1993), który rozróżnia dwa rodzaje kapitału społecznego: wiążący (wykluczający – *bonding*), w którym pojawiają się więzi w obronie interesów zamkniętej grupy, oraz pomostowy (łączący – *bridging*), w którym pojawia się zdolność do tworzenia gęstej, otwartej sieci wymiany społecznej.

To podejście łączy kapitał społeczny ze społeczeństwem obywatelskim. Nowsze koncepcje teoretyczne eksponują przede wszystkim tę funkcję społeczeństwa obywatelskiego, która polega na generowaniu kapitału społecznego jako podstawowego czynnika rozwoju społeczno-gospodarczego, wpływającego na obniżenie kosztów transakcyjnych i innowacje instytucjonalne w gospodarce (Marody, Wilkin, 2002, s. 75).

Spoiłem zapewniającym społeczeństwu obywatelskiemu autonomię i aktywność są więzi społeczne rozwijające się w formie sieci horyzontalnych, co czasami bywa określane jako „społeczeństwo sieciowe”. Współczesne teorie społeczne akcentują dominujące znaczenie tych sieci w kształtowaniu jednostkowych i zbiorowych zachowań, i – szerzej – aktorów życia społecznego oraz ich strategii. Na ten drugi aspekt zwracają uwagę m.in. Erik-Hans Klijn i Joop F.M. Koppenjan (2000, s. 141), odwołując się też do prac Elinor Ostrom (1986) oraz Martina Reina i Donalda A. Schöna (1992). Ich zdaniem w sieciach horyzontalnych formowane mogą być strategie prowadzące do:

- innego pozycjonowania aktorów życia społecznego i włączania do sieci nowych aktorów, którzy wnoszą nowe spojrzenie, ale także mogą powodować zmianę modelu interakcji,
- zmiany formalnych lub nieformalnych reguł, a w konsekwencji do ustanowienia innych wzorców koordynacji działań zbiorowych,
- fundamentalnej rekonstrukcji sieci, równoznacznej ze zmianą systemową.

Współczesna gospodarka jest określana mianem gospodarki opartej na wiedzy. Najważniejszymi czynnikami jej rozwoju są informacja i wiedza, a głównymi mechanizmami napędowymi – uczenie się i adaptacja. Działanie tych czynników i mechanizmów jest osadzone na komunikacji i zaufaniu. Bez takiego fundamentu nie mogą one wystąpić w znaczącej skali. Ta teza bardzo wyraźnie wskazuje na wagę kapitału społecznego dla rozwoju nowoczesnej gospodarki informacyjnej.

Podstawę cywilizacji informacyjnej stanowi sieciowość. Rozwój tej cywilizacji i właściwych jej form gospodarowania w znacznej mierze zależy więc od kapitału społecznego, którego fundamentem jest zaufanie. Kapitał społeczny jest kapitałem relacyjnym, gdyż generują go społeczne interakcje. Jednostka może z niego korzystać tylko wchodząc w relacje z innymi ludźmi. Oznacza to współtworzenie kapitału społecznego, którego poziom zależy od uczestników, częstotliwości i warunków tych relacji.

W dużej mierze to zasoby i wykorzystanie kapitału ludzkiego i społecznego decydują o spójności społecznej. Janusz Czapiński (2008) w związku z tym sformułował następujące zasadnicze dla tych rozważań tezy, odnoszące się bezpośrednio do rozwoju Polski:

- kapitał społeczny może zwiększać indywidualny dobrobyt materialny, ale tylko w pewnych grupach społecznych, wyróżnionych ze względu na poziom wykształcenia i status na rynku pracy,
- kapitał społeczny w Polsce pozostaje od początku transformacji systemowej bardzo niski, rośnie natomiast szybko kapitał ludzki.

W konsekwencji – według Czapińskiego – rozwój Polski oparty jest w głównej mierze na kapitale ludzkim. Ma on zatem charakter molekularny, a nie wspólnotowy, jest prostą pochodną indywidualnej zaradności obywateli i firm, a nie efektywnych inwestycji grupowych w dobro wspólne, w tym szczególnie publicznych inwestycji w infrastrukturę społeczną. Taki model rozwoju Polski niewątpliwie dał w okresie 20 lat transformacji silny przyrost PKB i wzrost dochodów, wyniósł Polskę na relatywnie wysoką trajektorię. Widać jednak wyraźnie, że Polska pod wieloma względami rozwija się nierównomiernie, że dynamika rozwoju słabnie i można wprost mówić obecnie o dryfie rozwojowym. Wyjście z niego i przejście na wyższą trajektorię rozwojową wymaga jednak istotnych zmian molekularnego modelu rozwoju – takich, aby mechanizmy typowe dla domeny prywatnej zostały uzupełnione i wzmocnione przez mechanizmy charakterystyczne dla domeny publicznej oraz obywatelskiej.

Jak podkreśla Czapiński, ta konstatacja jest zgodna z twierdzeniami wielu badaczy społecznych, jak np. Laster C. Thurow (1999), którzy uważają, że jeśli współcześnie o rozwoju decydują w takim stopniu wiedza i kwalifikacje, to model rozwoju typowy dla indywidualnej orientacji kapitalizmu powszechnie wyczerpuje swoje możliwości, ponieważ miękkie kapitały (w tym także kapitał ludzki i społeczny) różnią się od kapitałów twardych, charakteryzujących się tym, że nie można ich mieć i zawłaszczyć, można nimi pośrednio dysponować, a tradycyjni kapitaliści nie inwestują w coś, czego nie mogą posiadać, tym bardziej, że inwestowanie w miękkie kapitały wymaga długiego horyzontu czasowego i nie może być rozumiane oportunistycznie, utylitarnie. Dlatego tego rodzaju inwestowanie ma miejsce tam, gdzie domena publiczna i obywatelska aktywnie uczestniczą w rozwoju społeczno-gospodarczym oraz kształtują jego model.

1.6. *Rozwój i globalizacja*

Bob Jessop (2000) charakteryzuje globalizację następująco: „towarzyszy jej pogłębiająca się kompleksowość cyrkulacji kapitału a zarazem powiększająca się elastyczność reakcji rynków kapitałowych na zakłócenie wywoływane przez tę cyrkulację”. Benjamin R. Barber (2000), głośny krytyk globalizacji, podkreślał natomiast, że gospodarka została zglobalizowana, ale bez globalizacji demokracji, co oznacza, że kapitalizm wydostał się z ram i uruchomił siły niszczące nie tylko dla demokracji, ale również dla niego samego.

W warunkach globalizacji bardziej oczywiste staje się, że ubóstwo jest zjawiskiem globalnym i że przeciwdziałanie mu wymaga globalnej odpowiedzialności. Takie rozumienie problemu proponują najważniejsze organizacje międzynarodowe, w tym Bank Światowy. Proponowane przez nie działania łączą się w cztery główne obszary:

- stabilność finansowa, w tym redukcja długu krajów najsłabiej rozwiniętych,
- wzrost zorientowany na potrzeby ludzi (*people centered growth*),
- wzmocnienie kontroli i aktywności obywatelskiej (*empowerment*),
- ochrona środowiska.

Stąd możemy mówić o potrzebie globalnej polityki rozwoju, która ma polegać na oddziaływaniu selektywnym, ale w globalnej skali.

Kolonializm był polityczną formą globalizacji gospodarki wczesnej epoki industrialnej. Podbite i włączone do światowego handlu społeczeństwa nie znajdowały innej formuły ochrony swego świata społecznego niż dążenie do niepodległości i ustanowienie państwa narodowego, które wyłączyłoby je z narzuconej siłą globalizacji. Współczesna postindustrialna forma globalizacji gospodarki nie polega na militarnym i administracyjnym uzależnieniu. Wiąże się z uzależnieniem ekonomicznym i politycznym, któremu same państwa narodowe społeczeństw postkolonialnych nie są w stanie skutecznie się przeciwstawić, chyba że za cenę ekonomicznej autarkii, prowadzącej nieuchronnie do jakiejś formy zideologizowanej dyktatury. Pozytywną odpowiedzią może być jedynie ustanowienie i przestrzeganie takich reguł globalnego gospodarowania, które nie peryferyzują i nie uzależniają biednych i słabiej rozwiniętych społeczeństw. Może to nastąpić tylko pod warunkiem uruchomienia światowego dialogu i partnerstwa, którego uczestnikiem będą zarówno państwa narodowe, jak i organizacje międzynarodowe oraz autonomiczne reprezentacje społeczne. Pozytywnym rozwiązaniem nie jest zablokowanie globalizacji, lecz takie jej uregulowanie, aby nie była oparta na dyskryminacji i eksploatacji słabszych i aby stwarzała im możliwości wyjścia z koła zastoju.

Globalizacja gospodarki wymusza na państwach podjęcie wysiłków na rzecz globalnej koordynacji polityk i globalnego zarządzania. Próby reformowania istniejących instytucji międzynarodowych i formowania nowych pod tym kątem, choć na razie mało skuteczne, są bardzo widoczne. Stanowią one odpowiedź na wiele globalnych wyzwań, do których można zaliczyć społeczne przepaści dochodowe, wzrost populacji, upadające państwa, zmiany klimatyczne, niedostateczne zasoby wody, nowy typ sprywatyzowanych wojen, niestabilność rynków finansowych, ekonomiczną marginalizację niektórych krajów (Zybała, 2007, s. 10).

Znaczącym przykładem podejmowania wysiłków na rzecz sprostania tym wyzwaniom i formowania globalnych sieci koordynacji oraz tworzenia globalnych dóbr publicznych jest przyjęcie na szczycie ONZ w 2000 r. tzw. Deklaracji Milenijnej, w której przywódcy państw członkowskich zobowiązali się do realizacji w horyzoncie 2015 r. Ośmiu Milenijnych Celów: redukcji ubóstwa i głodu, zapewnienia równego statusu kobiet i mężczyzn, poprawy stanu zdrowia, poprawy poziomu edukacji, walki z AIDS, ochrony środowiska naturalnego, a także zbudowania globalnego partnerstwa między narodami na rzecz rozwoju.

Wraz z globalizacją gospodarki i komunikacji postępuje globalizacja polityki, czego świadectwem jest upowszechnienie się pojęcia globalnych dóbr publicznych. Zajmujący się tym problemem eksperci określili kilka priorytetów w procesie generowania tych dóbr:

- 1) zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych,
- 2) zapobieganie zmianom klimatycznym,
- 3) rozszerzanie międzynarodowej stabilności finansowej,
- 4) wzmacnianie międzynarodowego systemu handlowego,
- 5) wzmacnianie pokoju i bezpieczeństwa,
- 6) generowanie wiedzy.

W praktyce oznacza to pojawienie się międzynarodowego wymiaru niektórych polityk publicznych i ich stopniowe „odnarodowienie”, co zarazem będzie prowadzić do konieczności wejścia w przestrzeń globalnych polityk publicznych innych społecznych aktorów. Trzeba się w konsekwencji liczyć z wprowadzeniem za jakiś czas form globalnego opodatkowania jako źródła finansowania globalnych dóbr publicznych (Zybała, 2007).

Przykładowo Doyal i Gough (1991, s. 107) zaproponowali, by wzorem narodowego państwa opiekuńczego wprowadzić „międzynarodowy podatek na rzecz zaspokojenia podstawowych potrzeb” (*international need tax*), który miałby służyć po części udzielaniu pomocy, a po części uruchamianiu odpowiednich inwestycji. Można by powiedzieć, że – sięgając do analogii europejsko-unijnej – taki podatek tworzyłby globalny fundusz spójności. Taka idea to jednak melodia przyszłości, w sytuacji kiedy nadal wiele krajów o najniższym poziomie rozwoju ugina się pod ciężarem długów zagranicznych, a międzynarodowe programy ich oddłużenia, jak Highly Indebted Poor Countries Initiative (HIPC) okazują się mało skuteczne, choć niewątpliwie przynoszą ulgę. Staje się coraz bardziej oczywiste, że reguły globalnej gospodarki i globalnego handlu są dla najbiedniejszych krajów barierą nie do pokonania.

Globalizacja wymusza wiele dostosowań w funkcjonowaniu państw narodowych, m.in. ogranicza ich możliwości prowadzenia polityki fiskalnej jako polityki nastawionej na redystrybucję i kształtowanie dochodów. Sprawia bowiem, że wielu grupom podatników jest łatwiej głosować nogami i wychodzić spod władztwa podatkowego narodowego fiskusa. Szczególnie odnosi się to osób dysponujących znacznym kapitałem finansowym i opodatkowywania dochodów kapitałowych (Tanzi, 2006).

Nie oznacza to jednak, że wraz z globalizacją zanikają narodowe państwa i interesy. Wskazuje na to Stiglitz (2006, s. 64): „choć nasza gospodarka nie osłabła, to nasza globalna strategia nie miała szans powodzenia. Opierała się bowiem na wywieraniu nacisku na kraje Trzeciego Świata, żeby przyjęły rozwiązania znacznie różniące się od stosowanych przez nas samych – żeby zastosowały fundamentalistyczne rozwiązania rynkowe, takie, przeciwko którym administracja prezydenta Clintona walczyła w kraju. Opierała się na odkładaniu przez nas na bok zasad sprawiedliwości społecznej, równości, uczciwości po to, aby jak najwięcej uzyskać dla amerykańskich grup interesu”.

Globalizacja wymusza jakieś uporządkowanie światowego handlu i współpracy gospodarczej. Światowy ład gospodarczy jest jednak tak formowany, że przynosi jednostronne korzyści najsilniejszym państwom. Dotyczy to np. kwestii własności intelektualnej. Runda Urugwajska uregulowała ją w sposób, który jest korzystny dla producentów kosztem użytkowników (Stiglitz, 2004). Tak kształtowane regulacje w konsekwencji stają się barierą rozwoju nie tylko państw najsilniejszych, ale światowej gospodarki w ogóle.

Jedną z najpoważniejszych konsekwencji globalizacji stało się pogłębienie nierówności w poziomie rozwoju państw najbogatszych i najbiedniejszych oraz poziomie dochodów ludności najbogatszej i najuboższej. O ile w 1960 r. 20% ludzi najbogatszych miało do dyspozycji 70,2%, zaś 20% najuboższych tylko 2,3% globalnego PKB, co dawało stosunek 30 : 1, to w 2000 r. kwintyl najbogatszych miał do dyspozycji już 85%, a kwintyl najuboższych zaledwie 1,1% globalnego PKB, co dawało stosunek 80 : 1 (Hart, 2005, s. XL).

Narastanie nierówności społecznych, co można też określić jako zjawisko polaryzacji społecznej, występuje w przypadku o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego. Istotę tego zjawiska można ująć w ten sposób, że dokonuje się w tych państwach trwałe zróżnicowanie zdolności do generowania zysku między różnymi sektorami gospodarki oraz zróżnicowanie zdolności zarobkowej pracowników (Sassen, 2004, s. 35). Zdaniem Saskii Sassen (2004, s. 34) ta polaryzacja ujawnia się w szczególności w trzech wymiarach:

- 1) organizacji przestrzennej,
- 2) strukturach reprodukcji społecznej oraz
- 3) organizacji procesu pracy.

Spółeczno-gospodarcze tego konsekwencje są bardzo poważne i silnie rzutują na współczesny model rozwoju, zwłaszcza w skojarzeniu z następstwami globalizacji gospodarczej, m.in. prowadzi to do koncentracji globalnej aktywności gospodarczej w wielkich miejskich metropoliach. Sassen (2004, s. 39) podkreśla, że mamy w rezultacie do czynienia z narzuceniem nowej dynamiki waloryzacji, czyli nowego zbioru kryteriów oceny lub wyceny różnych działań i wyników gospodarczych, co ma niszczycielski wpływ na tradycyjne duże sektory gospodarki miejskiej oraz przyczynia się do dewaloryzacji sektora produkcyjnego, ponieważ nie jest on w stanie przynosić bardzo wysokich zysków typowych dla sektora usług finansowych. W rezultacie pojawia się tendencja do zwiększonej polaryzacji gospodarczej – na górze rozwija się wysoko rentowna gospodarka profesjonalna, a na dole nisko rentowna gospodarka nieformalna (Sassen, 2004, s. 56), której swoiste wrastanie w struktury społeczne i swoista instytucjonalizacja pogłębia polaryzację gospodarczą i dezintegrację społeczną.

Koncentracja działalności gospodarczej wiodących sektorów ma szczególnie miejsce w centrach dużych miast, w biurowych kompleksach na przedmieściach oraz na obrzeżach tych miast (*edge cities*) (Sassen, 2004, s. 48). Autor zwraca uwagę, że „w ciągu ostatnich piętnastu lat ta nierówna przestrzenna dystrybucja wzrostu była znacznie wyraźniejsza niż w przeszłości, kiedy we wszystkich wielkich miastach rozwijało się bardzo wiele lokalnych obszarów gospodarczych, zwykle obejmujących działalność handlową i produkcyjną. Ponadto dominacja wysoko rentownych branż, takich jak finanse i usługi specjalistyczne, przyczyniła się do wzrostu cen powierzchni handlowej i innych kosztów działalności gospodarczej w centrach wielkich miast, wskutek czego małych, nisko rentownych firm nie stać na powierzchnię w centrum, nawet gdy rzeczywiście istnieje tam popyt na ich produkty lub usługi”. Podczas gdy gospodarczo rosną – choć w specyficzny opisany wyżej sposób – metropolitalne obszary wzrostu, to równocześnie w ubogich społecznościach wzrost gospodarczy prawie nie występuje.

Konsekwencją jest zablokowanie możliwości awansu społecznego i ekonomicznego dużych grup młodzieży i narastająca frustracja. Często jedyną szansą dla młodych ludzi staje się aktywność w gospodarce szarej strefy, gospodarce nieformalnej, co jednak pogłębia procesy polaryzacji i dezintegracji społecznej. Opisane tendencje rozwojowe pobudzają deformalizację bardzo wielu gałęzi działalności gospodarczej, która – jak trafnie to ujmuje Sassen (2004, s. 54) – jest przejawem występowania zbioru maksymalizujących elastyczność strategii przyjmowanych przez jednostki i firmy, a także przez konsumentów i producentów, wskutek rosnącego zróżnicowania zarobków i zdolności przedsiębiorstw do

osiągania zysków. Ogólnokrajowe ankietyjne badania gospodarstw domowych wykazały, że w połowie lat osiemdziesiątych XX w. 83% amerykańskich gospodarstw domowych korzystało z nieformalnie wyprodukowanych lub świadczonych dóbr i usług (Sassen, 2004, s. 51).

Deformalizacja gospodarki zwrótnie staje się źródłem pogłębiania strukturalnych deficytów budżetowych i głębokiego zadłużenia państw, które tracą zdolność do kształtowania własnego modelu rozwoju. Pod tym względem szczególnie charakterystyczne są doświadczenia Grecji po jej wejściu do UE w połowie lat siedemdziesiątych XX w.

Szczególnie istotna wydaje mi się także teza Sassen (2004, s. 54) na temat odmienności i wzajemnej zależności między deformalizacją i deregulacją gospodarki. Jej zdaniem „zarówno deregulacja, jak i deformalizacja wprowadzają do gospodarki ogromną elastyczność – jednakże z pewną różnicą. Pierwsza jest kosztownym zbiorem działań, które przyniosły olbrzymie zyski wybranej grupie firm i profesjonalistów. Druga stanowi tani odpowiednik, który opiera się na nisko rentownych firmach i nisko opłacanych pracownikach”.

Niewątpliwie deformalizacja i deregulacja gospodarki są procesami odzwierciedlającymi dostosowywanie się uczestników rynku do warunków wytwarzanych przez globalizację gospodarki, której jednym z aspektów jest wzmożenie wieloetnicznej i wielokulturowej migracji zarobkowej. Błędem jest jednak sądzić, że to imigranci z państw słabo rozwiniętych powodują deformalizację gospodarki. Ta ma swoje strukturalne źródła w dominującym w państwach wysoko rozwiniętych modelu rozwoju, jednak imigracja proces deformalizacji niewątpliwie przyspiesza i utrwala.

Widać zatem wyraźnie, że rozwoju społeczno-gospodarczego nie zapewniają same państwa czy sam rynek, lecz społeczeństwa zorganizowane w państwo i funkcjonujące w warunkach gospodarki rynkowej. Jeżeli więc współczesnym wyzwaniem ludzkości stały się problemy globalne, to nie da się ich rozwiązać tylko za sprawą państw narodowych i globalnego rynku, bez jakiejś formy globalnego społeczeństwa. Za przejaw kształtowania się społeczeństwa globalnego uznać można ruch alterglobalistyczny, którego siła jest jednak zorientowana bardziej na zablokowanie globalizacji niż na jej ukierunkowanie i regulację. Tak czy owak, jesteśmy na progu formowania się społeczeństwa globalnego. I w tym nadzieja.

1.7. Podsumowanie

Rozwój to nie tylko reaktywne dostosowanie do zmieniających się warunków działania. Skoro rozwój jest instytucjonalnie warunkowany, to znaczy, że jest pobudzany także przez wartości i regulowany przez normy. Łączy w sobie element adaptacyjności i element kreatywności – nie jest tylko wyborem innej formuły postępowania w ramach dostępnych algorytmów, ale też zasadniczą ich zmianą. Rozwój nie ma celu, ma ciąg, nie jest trendem, tendencją, lecz przeobrażeniem.

Próba prowadzenia współcześnie polityki gospodarczej poza zinstytucjonalizowanymi sieciami koordynacji będzie nie tyle nieskuteczna, ile przeciwnie skuteczna. Musi bowiem

doprowadzić do wystąpienia nieprzewidzianych efektów, wzmacnianych przez sieci działające w różnych skalach. W tym sensie polityka gospodarcza, aby być skuteczna, powinna stawiać się coraz bardziej polityką rozwoju, a nie polityką równowagi.

Liczne badania wykazują występowanie na poziomie ogólnospołecznym silnej korelacji między jakością życia i dochodem *per capita*. Należy uznać tym samym, że wzrost gospodarczy jest warunkiem koniecznym dobrobytu. Stopy wzrostu gospodarczego nie należy jednak uważać za jedyny i wystarczający czynnik i wskaźnik rozwoju. Aksjomaty nowoczesnej polityki rozwoju to:

- rozwój, a nie równowaga,
- rynek jako instytucja społeczna, a nie jako niewidzialna ręka,
- efektywność adaptacyjna, a nie tylko alokacyjna,
- społeczeństwo i kultura nie są tylko instytucjami pośredniczącymi między państwem a rynkiem – jeśli nie uzyskują niezbędnego poziomu samoorganizacji i autonomii, to ani państwo, ani rynek nie będzie funkcjonować właściwie.

Polityka rozwoju musi obecnie brać pod uwagę pogłębiający się proces globalizacji gospodarki. Nie może zlekceważyć problemu międzynarodowej i strukturalnej konkurencyjności. Oznacza to konieczność zdecydowanego przesunięcia punktu ciężkości polityki gospodarczej – ze strony redystrybucyjnej i koniunkturalnej na stronę podażową i strukturalną. Takie przestawienie wektora polityki gospodarczej jest warunkowane odpowiednimi zmianami instytucjonalnymi odnoszącymi się do roli państwa w gospodarce i instrumentarium polityki gospodarczej. W przeszłość odchodzi model państwa interwencyjnistyczno-redystrybucyjnego.

Procesy globalizacyjne wywołują potrzebę i konieczność wytwarzania globalnych dóbr publicznych oraz formowania się organizacji, które byłyby w stanie takie dobra wytwarzać, np. w celu zwalczania międzynarodowej korupcji. Jest coraz bardziej oczywiste, że bez globalnej koordynacji polityk i dóbr publicznych światowa gospodarka jest systemem skrajnie niestabilnym i nieprzewidywalnym, a tym samym stanowi bardziej zagrożenie dla rozwoju niż jego napęd.

Rozwój wymaga komplementarności różnych systemów społecznych, ale też ich względnej autonomii. Cywilizacja przemysłowa rozwijała się dzięki wszechogarniającemu urynkowaniu różnego rodzaju zasobów, w tym ziemi i pracy, które przecież – co mocno podkreśla Polanyi (1957) – nie są produktami gospodarki. Postępująca komercjalizacja, stając się motorem napędowym wzrostu gospodarczego, wymusza określone dostosowania po stronie innych systemów społecznych – kultury, społeczeństwa i polityki. To jednak rodzi także wiele negatywnych zjawisk, które odczuwane i dostrzeżone skłaniają różne grupy i struktury społeczne do podjęcia przeciwdziałań i nakładania ograniczeń na gospodarkę rynkową, poddania jej regulacjom. Komercjalizacja nie zostaje cofnięta, lecz uregulowana. Nie jest to proces linearny, przeciwnie – ma on swoje przyspieszenia, spowolnienia i zawirowania oraz meandryczną naturę. Jest jednak zorientowany na funkcjonalne różnicowanie się systemów społecznych i ustanawianie takich nowych rozwiązań instytucjonalnych, które umożliwiają międzysystemową komunikację i koordynację, formując zarazem cywilizację informacyjną.

Rozwój zależy od społecznego eksperymentowania i społecznych innowacji, czyli od instytucjonalnej ewolucji. To co dzisiaj jest uznawane za niemożliwe i niedopuszczalne, może się okazać w przyszłości właściwą ścieżką wychodzenia z kryzysu lub zastoju. Wielu intelektualistów-wizjonerów jest przekonanych, że nie tak daleki jest moment, w którym zniesiemy wiek emerytalny, wynagradzać będziemy pracę we własnym gospodarstwie domowym i dopuścimy międzygeneracyjne kontrakty zawierane z udziałem przyszłych pokoleń. Aby tak się jednak stało, podobne rozwiązania muszą stać się składowymi społecznego dyskursu – sporów i analiz. Rozwój zaczyna się od idei, debaty i sporu, a kończy na instytucjonalizacji nowych rozwiązań i zmianie tożsamości aktorów społecznych. Po drodze jest polityka i rządzenie, ale to nie one są esencją rozwoju, lecz co najwyżej jednym z jego trybów, ważnym, ale nie najważniejszym.

Dla rozwoju fundamentalne znaczenie ma niezależność i autonomia instytucji, w tym instytucji regulacyjnych. Należy jednak stale pamiętać, że chodzi o niezależność w ramach funkcjonalnej różnorodności otoczenia instytucjonalnego gospodarki – taką, która prowadzi do komplementarności i współodpowiedzialności. Poszczególne instytucje nie mogą być zamkniętymi, niezdolnymi do komunikacji i współdziałania strukturami (monadami), lecz autonomicznymi podmiotami zdolnymi do partnerstwa i koordynacji swych funkcjonalnie wyspecjalizowanych działań, w ramach szerzej ujętej przestrzeni współuczestnictwa i współodpowiedzialności (modalności). Jeżeli są to instytucje publiczne, to mają być one zdolne do współrządzenia i kreowania przestrzeni metarządzenia, a nie do ignorowania i zwalczania się. Od tego bowiem zależy jakość zarządzania publicznego, jakość rządzenia. Poszukiwanym modelem jest zaś rządzenie interaktywne, a nie imperatywne.

Hubert Izdebski*Rozdział II*

Ramy prawne dla prowadzenia polityki rozwoju

2.1. Rozumienie polityki rozwoju

Polityka rozwoju, jak każda z polityk publicznych, musi być prowadzona zgodnie z zasadą legalizmu. Zasadę legalizmu – jedną z podstaw współczesnego demokratycznego państwa prawnego – formułuje art. 7 Konstytucji RP, który stwierdza, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Na podstawie wielokrotnych w tej materii wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego istotę zasady, a zatem także i rozumienia prawnych ram prowadzenia polityki rozwoju, można scharakteryzować w następujący sposób: właściwy „organ władzy publicznej nie może podejmować żadnej decyzji bez podstawy prawnej, w powołaniu jedynie na względy natury ekonomicznej, politycznej czy nawet moralnej. Jednocześnie nie może on unikać podejmowania decyzji, jeśli wiążące normy prawne nakładają na niego taki obowiązek. Niekiedy prawo daje organowi upoważnienie do decydowania (władzę dyskrecjonalną), z której organ może skorzystać zgodnie z potrzebami i własną oceną sytuacji. Jednak i w tym przypadku niedopuszczalne jest naruszenie przez organ wyznaczonych prawem jego kompetencji, granic decyzji lub niedopełnienie wymogów procedury decyzyjnej” (Winczorek, 2008), a w zależności od rodzaju działania lub zaniechania organu zawsze występuje sankcja za naruszenie zasady legalizmu, nakładana przez Trybunał Konstytucyjny, sąd administracyjny lub sąd powszechny.

Zasada legalizmu, zgodnie z którą zakazane jest wszystko, co nie jest dozwolone przez prawo, odróżnia sektor władz publicznych od sektorów niepublicznych – przedsiębiorców i organizacji pozarządowych oraz od obywateli, wobec których obowiązuje zasada przeciwna – dozwolone jest wszystko, co nie jest przez prawo zakazane. Zasada legalizmu wymaga zatem dysponowania przez właściwe podmioty publiczne odpowiednią podstawą prawną dla podejmowanych przez nie czynności. W pierwszej kolejności dotyczy ona wydawanych przez nie aktów władczych, zawierających – skierowane do określonych ogólnie (akty normatywne) albo konkretnie (akty indywidualne, w szczególności decyzje administracyjne) – odpowiednio dotyczące sytuacji ogólnej albo konkretnej, nakazy lub zakazy określonego zachowania się ich adresatów bądź upoważnienia do określonego

zachowania się tam, gdzie nie jest ono ogólnie dopuszczalne. Akty normatywne mogą przy tym mieć moc powszechnie obowiązującą (z aktów wydawanych przez organy RP są to ustawy, rozporządzenia i akty prawa miejscowego – art. 87 Konstytucji RP) albo moc wewnętrzną, wiążącą podmioty organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty (art. 93 Konstytucji RP). Dotyczy ona jednak także różnego rodzaju aktów niewładczych (z zakresu „administracji świadczącej” czy ze sfery prawa cywilnego), jak również szczególnej kategorii, także bardzo zróżnicowanych aktów planowania publicznego, których charakter prawny można oceniać jedynie na gruncie wprowadzających je przepisów. W zakresie prowadzenia polityki rozwoju przeważają właśnie te ostatnie akty, a obok nich występują także istotne dokumenty o charakterze programowo-politycznym, jak *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski* przyjęte przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r. Klasyczne akty władcze wykorzystuje się tu bardziej na zasadzie wyjątku.

Konstytucja RP zawiera także przepisy, które można bezpośrednio odnieść do materii prowadzenia polityki rozwoju. Dotyczy to w szczególności nakazu kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5) oraz zasadą społecznej gospodarki rynkowej (art. 20), jak również nałożenia na władze publiczne obowiązku prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia (art. 65 ust. 5) oraz polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1)⁵.

„Prowadzenie polityki rozwoju” jest terminem języka prawnego – terminem prawnym⁶, występującym, poczynając od tytułu, w podstawowym polskim akcie prawnym z tego zakresu, mianowicie w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.). Artykuł 2 tej ustawy – w obowiązującym obecnie brzmieniu, nadanym, ogólnie wprowadzającą bardzo istotne zmiany, ustawą z 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. Nr 216, poz. 1370) – definiuje politykę rozwoju jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”.

Pierwotnie przepis miał następujące brzmienie: „przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej, w szczególności w zakresie: (1) ochrony środowiska; (2) ochrony zdrowia; (3) promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych; (4) rozwoju kultury, kultury fizycznej, sportu i turystyki; (5) rozwoju miast i obszarów metropolitalnych; (6) rozwoju obszarów wiejskich; (7) rozwoju nauki i zwiększenia innowacyjności gospodarki, w tym rozwoju sektorów opartych na wykorzystaniu nowoczesnych

⁵ W przedmiocie zasad: społecznej gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju – zob. Izdebski, 2010, s. 276 i nast. oraz s. 316 i nast.

⁶ W teorii prawa przyjęte jest rozróżnienie języka prawnego, używanego w obowiązujących źródłach prawa (tj. w naszym przypadku języka używanego w aktach normatywnych, przede wszystkim w ustawach), od języka prawniczego, używanego w dyskursie prawniczym, tj. w doktrynie i w orzecznictwie – zob. Izdebski, 2011, s. 200–201.

technologii; (8) rozwoju zachowań prospołecznych wspólnot lokalnych oraz budowy i umacniania struktur społeczeństwa obywatelskiego; (9) rozwoju zasobów ludzkich, w tym podnoszenia poziomu wykształcenia społeczeństwa, kwalifikacji obywateli, jak również zapobiegania wykluczeniu społecznemu oraz łagodzeniu jego negatywnych skutków; (10) stymulowania powstawania nowych miejsc pracy; (11) tworzenia i modernizacji infrastruktury społecznej i technicznej; (12) wspierania i unowocześniania instytucji państwa; (13) wspierania rozwoju przedsiębiorczości; (14) wspierania wzrostu gospodarczego; (15) zwiększania konkurencyjności gospodarki”.

Zmiana brzmienia, jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej z 2008 r., była podyktowana chęcią doprecyzowania definicji polityki rozwoju w kierunku kompleksowego określenia jej zakresu przez silniejsze zaakcentowanie potrzeby zapewnienia spójności regionalnej i przestrzennej, włączenie celów nakierowanych na podnoszenie konkurencyjności gospodarki oraz tworzenie nowych miejsc pracy, wynikających z realizacji Odnowionej Strategii Lizbońskiej. Trafnie w uzasadnieniu zaznaczono, że „polityka rozwoju powinna obejmować wszystkie obszary tematyczne, zarówno te będące w zakresie odpowiedzialności poszczególnych resortów, jak i te, które są obszarami ponadresortowymi, dlatego też zrezygnowano z dotychczasowego, zbyt wąskiego katalogu obszarów, do których odnosiła się polityka rozwoju”.

Już z samego tytułu ustawy z 7 listopada 2008 r. wynika, że polskie ustawodawstwo dotyczące polityki rozwoju funkcjonuje w ramach prawa UE. Prawo to ma pierwszeństwo przed prawem wewnętrznym RP, jako państwa członkowskiego UE. Pierwszeństwo to wynika, z jednej strony, z Konstytucji RP, która przyznaje ratyfikowanej umowie międzynarodowej, a więc także aktom prawa pierwotnego UE, poczynając obecnie od Traktatu o UE oraz Traktatu o funkcjonowaniu UE, pierwszeństwo przed ustawami, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2), oraz zapewnia pierwszeństwo przed ustawami, stosowanych bezpośrednio, jeżeli wynika to z ratyfikowanej umowy międzynarodowej, aktów organizacji międzynarodowej, tj. rozporządzeń wydawanych przez właściwe organy UE (art. 91 ust. 3). Z drugiej strony, co zostało potwierdzone w ogłoszeniu Prezesa RM z 11 maja 2004 r. w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej (M.P. Nr 20, poz. 359), „podstawową zasadą prawa wspólnotowego, ustaloną w orzecznictwie ETS, jest zasada nadrzędności, która przewiduje, że prawo pierwotne oraz akty wydane na jego podstawie będą stosowane przed prawem krajowym”.

Unia Europejska – przy zastosowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności⁷ – ma „działać na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego; (...) wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi” (art. 3 ust. 3 Traktatu o UE). W konsekwencji polityka rozwoju nie może być przez właściwe organy władz publicznych RP prowadzona całkowicie autonomicznie. Prowadzić ją można w ramach przepisów prawa UE, tym bardziej, że następuje to przy wykorzystaniu funduszy

⁷ O ogólnym oraz odnoszącym się do UE rozumieniu tych zasad – zob. Izdebski, 2010, s. 215 i nast. oraz s. 266 i nast.

UE, przeznaczonych na zapewnienie spójności tej polityki w skali całej UE. Z tego powodu przedstawienie prawnych ram prowadzenia polityki rozwoju – po zarysowaniu jej konstytucyjnych podstaw – zacząć trzeba od omówienia odpowiednich aktów prawa UE.

2.2. Akty prawa Unii Europejskiej

W terminologii prawa UE termin „rozwój”, a w konsekwencji „polityka rozwoju”, ma – tak jak to jest w terminologii przyjmowanej przez globalne organizacje międzynarodowe, poczynając od ONZ – swoiste w dużej mierze znaczenie, które odnosi się do krajów Trzeciego Świata, określanych jako „kraje rozwijające się”⁸. To tych krajów dotyczy rozdział Traktatu o funkcjonowaniu UE, zatytułowany *Współpraca na rzecz rozwoju* (art. 208–211), w którym za główne cele polityki UE w tej dziedzinie uważa się zmniejszenie, a docelowo likwidację ubóstwa. W związku z tym jeżeli w niniejszej partii opracowania będzie mowa o polityce rozwoju, podstawą do rozumienia tego terminu będzie powołana na wstępie definicja polskiej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a nie rozumienie występujące w wielu dokumentach UE, z tym zastrzeżeniem, w sferze pierwotnego prawa UE, prawnymi podstawami działań UE w dziedzinie polityki rozwoju są, poza powołanymi ogólnymi formułami Traktatu o UE oraz podobną formułą art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu UE („przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wyłączenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony życia ludzkiego”) oraz art. 120 tego Traktatu („państwa członkowskie prowadzą swoje polityki gospodarcze, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii określonych w art. 3 Traktatu o UE [...]), przede wszystkim postanowienia art. 174–178 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Mają one za przedmiot spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Jako podstawowy cel działań w tym zakresie określono wspieranie harmonijnego rozwoju całej UE. Wspieranie ma w szczególności zmierzać „do zmniejszenia dysproporcji w poziomie rozwoju różnych regionów oraz zaoferowania regionów najmniej uprzywilejowanych” (art. 174).

Istotne znaczenie ma sformułowanie art. 175, wprost odnoszące się także do RP: „państwa członkowskie prowadzą swoje polityki gospodarcze i koordynują je w taki sposób, aby osiągnąć także cele określone w art. 174”, jak również zawierające generalne stwierdzenie: „Unia wspiera także osiągnięcie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych”. W art. 176 Traktatu bezpośrednio wskazano cel utworzenia i działania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego („przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych w Unii poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu

⁸ Zob. *Konsensus europejski w sprawie rozwoju* – Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich 2006/C 46/01 (Dz.Urz. UE C Nr 46/2006, s. 1).

strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych”), a w art. 177 przyznano Parlamentowi Europejskiemu i Radzie kompetencję określania w drodze rozporządzeń zadań, celów priorytetowych oraz organizacji funduszy strukturalnych – z zachowaniem odpowiedniej kompetencji wynikającej z art. 178 w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz art. 164 w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Społecznego (któremu w Traktacie poświęcono odrębny rozdział – art. 162–164).

Należy również zwrócić uwagę na inne, mające znaczenie dla prowadzenia polityki rozwoju, postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu UE – w szczególności dotyczące sieci transeuropejskich (art. 170–172), przez które rozumie się sieci w infrastrukturach transportu, telekomunikacji i energetyki.

Na podstawie powyższych aktów prawa pierwotnego UE wydane zostały dotyczące obecnej perspektywy finansowej liczne akty prawa wtórnego, którymi w materii wykorzystywania powoływanych funduszy są rozporządzenia właściwych organów UE⁹.

Jak stwierdza się w powołanym obwieszczeniu Prezesa RM z 11 maja 2004 r., „rozporządzenie jest aktem wiążącym w całości i jest bezpośrednio stosowane w każdym państwie członkowskim. Oznacza to, że akty te stają się częścią krajowych systemów prawnych bez potrzeby dokonywania jakichkolwiek czynności transpozycyjnych i wywierają skutki bezpośrednie w stosunku do jednostek. Rozporządzenia mają taką samą moc

⁹ W szczególności należy wymienić: (1) obszerne (108 artykułów) rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006, s. 25 z późn. zm.) – określa ono cele działania funduszy oraz innych instrumentów finansowych UE: cel priorytetowy Konwergencja (który ma obejmować państwa członkowskie i regiony opóźnione w rozwoju), jak również Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz Europejska współpraca terytorialna; wskazuje zasady pomocy z funduszy, uzupełniające działania krajowe: przyjmowanie w państwach członkowskich formy programów operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, spójność z działaniami, politykami i priorytetami UE, komplementarność z innymi wspólnotowymi instrumentami finansowymi, koncentracja oraz koordynacja, a także określa m.in. ramy finansowe pomocy z funduszy, prawne instrumenty zapewnienia spójności, w tym NSRO i programy operacyjne, zasady dotyczące wkładu funduszy oraz zasady dotyczące zarządzania, monitorowania i kontroli; (2) przepisy szczególne dotyczące powyższych funduszy: rozporządzenie Nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006, s. 12 z późn. zm.), rozporządzenie Nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z tego samego dnia w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006, s. 12 z późn. zm.) oraz rozporządzenie Nr 1084/2006 Rady z 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006, s. 79); (3) rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania powołanych rozporządzeń: Rady Nr 1083/2006 oraz Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1080/2006 (Dz.Urz. UE L Nr 371/2006, s. 1 z późn. zm.); (4) rozporządzenie Rady (WE) Nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.Urz. UE L Nr 209/2005, s. 1 z późn. zm.), dotyczący Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG); (5) rozporządzenie Rady (WE) Nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW (Dz.Urz. UE L Nr 277/2005, s. 1 z późn. zm.); (6) rozporządzenie Rady (WE) Nr 1198/2006 z 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.Urz. UE L Nr 223/2006, s. 1 z późn. zm.); (7) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1638/2006 z 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz.Urz. UE L Nr 310/2006, s. 1); (8) decyzje Rady ustalające Strategiczne wytyczne Wspólnoty na okres 2007–2013: dla spójności – decyzja z 6 października 2006 r. Nr 2006/702/WE (Dz.Urz. UE L Nr 201/2006, s. 11) oraz dla rozwoju obszarów wiejskich – decyzja z 20 lutego 2006 r. Nr 2006/144/WE (Dz.Urz. UE Nr 55/2006, s. 20 z późn. zm.).

obowiązującą we wszystkich państwach członkowskich i są zintegrowane z systemami prawnymi państw członkowskich. Ich obowiązywanie zależy jedynie od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej”. Trybunał Sprawiedliwości UE ustalił przy tym zasadę, że w zakresie unormowanym rozporządzeniem państwa członkowskie nie mogą wydawać żadnych własnych aktów normatywnych, chyba że są do tego wyraźnie upoważnione w tekście rozporządzenia. O ile początkowo istniały podstawy do ścisłego oddzielania od siebie, odpowiednio do oddzielania instrumentów finansowych, Polityki Spójności, polityki strukturalnej i polityki regionalnej, w obecnym stanie prawnym zakresy tych polityk silnie krzyżują się ze sobą (Zdanukiewicz, 2010), co nie dotyczy jednak polityki rolnej i rybołówstwa – także w odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich.

2.3. *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*

Mająca podstawowe znaczenie dla przedmiotu niniejszego opracowania ustawa z 6 grudnia 2006 r. określa zasady prowadzenia polityki rozwoju, w szczególności w odniesieniu do strategii rozwoju oraz programów operacyjnych i programów rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę (Rada Ministrów ze szczególną rolą w jej ramach ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, samorząd województwa, samorząd powiatowy i samorząd gminny) oraz tryb współpracy między tymi podmiotami¹⁰. Uchyliła ona ustawę z 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji (Dz.U. Nr 41, poz. 363 z późn. zm.).

Ustawa odnosi się do środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności – ze wskazanym wyżej zastrzeżeniem, że może to czynić w zakresie nieuregulowanym w rozporządzeniach UE lub gdy z rozporządzenia wynika możliwość unormowania. Ustawa zasadniczo nie stosuje się do programów współfinansowanych ze środków EFRROW i Europejskiego Funduszu Rybackiego, poza przepisami ogólnymi, przepisami o strategiach rozwoju oraz przepisami o realizacji programów. Ustawa przewiduje (rozdział 2) sporządzanie następujących strategii rozwoju:

- Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju (DSRK) – na okres co najmniej 15 lat,
- Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju (ŚSRK) – na 4–10 lat (z uwzględnieniem jednak okresu programowania UE, a więc w praktyce na 7 lat) – Rada Ministrów przyjęła 29 listopada 2006 r. *Strategię Rozwoju Kraju na lata 2007–2013*,
- innych strategii rozwoju w obszarach wskazanych w strategii średniookresowej, odnoszących się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin – w tym Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR), strategii ponadregionalnej, a także strategii rozwoju województwa, o której mowa w art. 11 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.), a ponadto – zgodnie z wymogami prawa UE – Narodowej Strategii Spójności (przed nowelizacją z 2008 r. była ona nazywana NRSO).

¹⁰ O rozwiązaniach tej ustawy – zob. Włazlak, 2010.

Strategie są uchwalane przez Radę Ministrów – z wyjątkiem strategii regionalnych, uchwalanych przez sejmiki województw. Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju, jak również inne strategie rozwoju, są realizowane przy pomocy programów (rozdział 3). Ustawa definiuje programy jako dokumenty o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, określające działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącym element programu. Wyróżniając programy operacyjne (krajowe i regionalne) i programy rozwoju (w tym programy wojewódzkie, o których mowa w ustawie o samorządzie województwa, oraz programy wieloletnie, o których mowa w przepisach o finansach publicznych), wskazuje się procedurę dochodzenia do ich przyjęcia przez właściwe organy. Na nowo unormowana została instytucja kontraktu wojewódzkiego, zawieranego na podstawie uchwały Rady Ministrów przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego i zarząd województwa w celu realizacji programów lub przedsięwzięć wymagających dofinansowania ze środków pochodzących z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych. Określone wreszcie zostały (rozdział 5) zasady i tryb realizacji programów, w tym procedura wyłonienia projektów do dofinansowania oraz procedura odwoławcza. Rozdział zawiera także rozwiązania o charakterze instytucjonalnym.

Przepisy rozdziału 5 ustawy (mimo istotnej nowelizacji w 2008 r., mającej rozstrzygnąć sporne wcześniej kwestie stosowania konstytucyjnego prawa do sądu) budzą wątpliwości co do charakteru prawnego niektórych wprowadzonych nimi instytucji, jak – ogłaszanych jedynie poprzez Internet – wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego dotyczących programów operacyjnych oraz „dokumentów stanowiących system realizacji programu” ustalanych przez instytucję zarządzającą (tj. właściwego ministra albo zarząd województwa)¹¹. Ustalenie tego charakteru ma istotne znaczenie dla ustalenia zakresu kontroli sądowo-administracyjnej w materii projektów.

Na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy („właściwy minister albo minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego – w zakresie programów operacyjnych, w ramach których zarząd województwa pełni funkcję instytucji zarządzającej lub instytucji pośredniczącej, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy [w ramach finansowania projektów], mając w szczególności na uwadze konieczność zapewnienia zgodności udzielanej pomocy z warunkami jej dopuszczalności, w przypadku gdy odrębne przepisy nie określają szczegółowych warunków i trybu udzielania tej pomocy”) wydanych zostało prawie 40 rozporządzeń. Moc obowiązującą ma 28 rozporządzeń.

¹¹ Naczelny Sąd Administracyjny przypisuje tym dokumentom cechy źródła prawa w szerszym znaczeniu (wyroki z: 20 października 2010 r. i 27 października 2010 r. – odpowiednio II GSK 1110/10 i II GSK 1097/10, Lex nr 746073 i 746069), podczas gdy cech tych odmówił im Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (postanowienie z 8 września 2010 r., II SA/Łd 973/10, Lex nr 737342).

2.4. Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju

Do czasu zakończenia wszelkich czynności związanych z jej wykonywaniem (obecnie w istocie dokończenia rozliczeń), obowiązuje, wraz z licznymi przepisami wykonawczymi, ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.), dotycząca realizacji ustaleń *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006*. Ustawa ta m.in. szczegółowo unormowała instytucję kontraktu wojewódzkiego.

2.5. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Tradycyjnym, wykorzystywanym co najmniej od XIX w. instrumentem stwarzania warunków i prowadzenia polityki rozwoju, jest planowanie przestrzenne. Podstawowe przepisy z tego zakresu są zawarte w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

Ustalany przez radę gminy, w ramach jej „władztwa planistycznego”, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma rangę aktu prawa miejscowego, a zatem należy do nielicznych – jak zaznaczono na wstępie – aktów o mocy powszechnie obowiązującej. Zarazem ustawa wskazuje inne kategorie aktów planistycznych ze swojego zakresu – nakazuje uwzględnienie w obligatoryjnym dokumencie planistycznym, obejmującym cały obszar gminy, z którym plany miejscowe muszą być zgodne, tj. w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zasad określonych w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, ustaleń strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem (art. 9 ust. 2), jak również stwierdza, że ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego (art. 44 ust. 1). W związku z tym w ustawie unormowane są zasady i tryb ustalania planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 38–45) oraz koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (art. 46–48).

Zgodnie z art. 47 ustawy minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, uwzględniając cele zawarte w rządowych dokumentach strategicznych, sporządza koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, która uwzględnia zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania, o których mowa w przepisach odrębnych. koncepcja określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia, a w szczególności podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych, wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków,

z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie, rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym, rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym, obszary problemowe o znaczeniu krajowym, w tym obszary zagrożeń wymagających szczegółowych studiów i planów. Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przyjmuje Rada Ministrów, ustalając, w jakim zakresie koncepcja będzie stanowiła podstawę sporządzania programów zawierających zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, które – na podstawie art. 48 ust. 1 – sporządzają właściwi ministrowie i centralne organy administracji rządowej (art. 48 ust. 3).

W dniu 13 grudnia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła *Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, która – jak się w niej stwierdza – prezentuje nowe podejście do polityki przestrzennego zagospodarowania państwa, wprowadzając zasadę współzależności celów polityki przestrzennej z celami polityki regionalnej, wiąże planowanie strategiczne z działaniami w ramach programów rozwoju i programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE.

Istotny zakres zadań w dziedzinie planowania przestrzennego ma również minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (od 2011 r. jest to Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej), który koordynuje zgodność planów zagospodarowania przestrzennego województw z *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* oraz w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego prowadzi współpracę transgraniczną i przygraniczną w zakresie zagospodarowania przestrzennego, a także przygotowuje okresowe raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju (art. 46 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Podział zadań w omawianej dziedzinie między dwóch ministrów może budzić wątpliwości.

2.6. *Ustawy dotyczące rozwoju w obszarze rolnictwa*

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jak była o tym mowa, zasadniczo nie odnosi się do programów współfinansowanych z EFRROW. Kwestie te, w celu umożliwienia wykonywania przepisów powołanego w pkt 3 rozporządzenia Rady Nr 1290/2005 normuje ustawa z 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz.U. Nr 187, poz. 1381 z późn. zm.). W odniesieniu do korzystania z EFRROW wiele materii jest unormowanych w ustawie z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków tego Funduszu (Dz.U. Nr 64, poz. 427 z późn. zm.). Ustawa stwarza mechanizmy wykonania przepisów powołanego w pkt 3 rozporządzenia Rady Nr 1698/2005.

Podobnie ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zasadniczo nie odnosi się do korzystania ze środków Europejskiego Funduszu Rybackiego. I w tym zakresie, którego dotyczy powołane rozporządzenie Rady Nr 1198/2006, w ramach dostępnych dla polskiego

ustawodawcy (określenie zadań i właściwości organów polskich, unormowanie warunków i trybu przyznawania wypłaty oraz zwracania pomocy finansowej w zakresie nieokreślonym w przepisach UE lub przewidzianych w tych przepisach do określenia przez państwa członkowskie), została wydana ustawa z 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. Nr 72, poz. 619 z późn. zm.).

Osobno należy wymienić dwie ustawy dotyczące środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej: ustawę z 30 lipca 2003 r. o uruchamianiu tych środków (Dz.U. Nr 166, poz. 1611 z późn. zm.) oraz ustawę z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z tych środków (Dz.U. Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.). Na podstawie art. 2 tej ostatniej ustawy Rada Ministrów zatwierdziła, a Komisja Europejska przyjęła Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich¹².

2.7. Inne ustawy

Prezentacja ram prawnych dla prowadzenia polityki rozwoju nie byłaby pełna bez wskazania odpowiednich rozwiązań ustaw o charakterze ogólnym.

Zacząć należałoby od art. 23a **ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej** (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.), który określa w sposób ogólny zakres działania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Kierowany przez tego ministra dział administracji rządowej „obejmuje sprawy: (1) programowania i koordynacji polityki rozwoju, w szczególności opracowywania projektów strategii rozwoju; (2) programowania i realizacji polityki regionalnej; (3) opracowywania dokumentów programowych z zakresu społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, w tym będących podstawą do pozyskiwania środków rozwojowych z Unii Europejskiej i z innych źródeł zagranicznych; (4) wykonywania, o ile ustawa nie stanowi inaczej, zadań państwa członkowskiego określonych w przepisach Unii Europejskiej dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności; (5) opracowywania analiz i prognoz rozwoju społeczno-gospodarczego, regionalnego i przestrzennego, w tym raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym i przestrzennym kraju; (6) opiniowania zgodności rządowych strategii i programów rozwoju, w rozumieniu przepisów o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ze ŚSRK; (7) zarządzania programami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, w tym sektorowymi programami operacyjnymi, z wyjątkiem programów zarządzanych przez zarządy województw, ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw rybołówstwa; (8) zawierania, kontrolowania realizacji i rozliczania kontraktów wojewódzkich; (9) współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami je zrzeszającymi, a także z partnerami społeczno-gospodarczymi, w zakresie dotyczącym rozwoju społeczno-gospodarczego, regionalnego

¹² Załącznik do obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 listopada 2004 r. (M.P. Nr 56, poz. 958).

i przestrzennego kraju; (10) koordynacji opracowywania przez samorządy województw Regionalnych Programów Operacyjnych, zawierania regionalnych porozumień programowych, a także monitorowania i oceny przebiegu ich wykonywania”.

Powoływana już **ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa** wyraźnie wskazuje na ten samorząd jako istotny podmiot prowadzenia polityki rozwoju. Wspomniany już w związku z instytucją strategii rozwoju województwa art. 11 ustawy formułuje zasadę ogólną, zgodnie z którą wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa należy do samorządu województwa (ust. 5), jak również wskazuje przedmioty prowadzonej przez samorząd województwa polityki rozwoju województwa (ust. 2). Zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii rozwoju województwa określa sejmik (art. 21a). Zadania z zakresu prowadzenia polityki rozwoju województwa są wykonywane przez organy województwa we współpracy z zainteresowanymi podmiotami, które są przykładowo wymienione w art. 12.

Szczególne miejsce w systemie ogólnych przepisów prawa odnoszących się do materii prowadzenia polityki rozwoju zajmuje ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). Ustawa całkowicie wykracza już poza tradycyjną roczną perspektywę budżetową i wprowadza, normując te instytucje, obowiązek uchwalania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFP – na 4 lata budżetowe), uwzględniającego cele ŚSRK (art. 103 ust. 1 pkt 1) oraz wieloletniej (na co najmniej 3 lata) prognozy finansowej każdej jednostki samorządu terytorialnego (art. 226–232). Wprowadzono tym samym instrumenty zakładanego w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski* wiązania ze sobą planowania rozwoju i – wykraczającego poza tradycyjne ramy jednego roku budżetowego – planowania finansowego. Pozostaje jednak istotną wadą polskiego ustawodawstwa, również dostrzeżony w *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski*, brak skoordynowania przepisów o finansach publicznych z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W szczególności zaciąganie, poprzez uchwalenie planu miejscowego, różnego rodzaju zobowiązań przez gminy (poczynając od kosztów wykupu gruntów pod drogi), przekraczających ich możliwości finansowe, jest jednym z powodów, dla których plany miejscowe są uchwalone tylko dla nieznaczej części obszaru nawet dużych gmin miejskich. Jednym z przedmiotów unormowania ustawy o finansach publicznych są zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu UE oraz z innych źródeł zagranicznych. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy są to:

- 1) środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybackiego, z wyłączeniem środków, o których mowa w pkt 5 lit. a i b,
- 2) niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), z wyłączeniem środków, o których mowa w pkt 5 lit. c i d:
 - a) Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014,
 - b) Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014,
 - c) Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy,

- 3) środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych oraz Programu Środki Przejściowe,
- 4) środki na realizację Wspólnej Polityki Rolnej:
 - a) Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej Sekcja Gwarancji,
 - b) Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji,
 - c) Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- 5) środki przeznaczone na realizację:
 - a) programów w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna, o których mowa w rozdziale III powołanego w pkt 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
 - b) programów, o których mowa w również już powołanym rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1638/2006 określającym przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa,
 - c) Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009,
 - d) Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004–2009.

W szczególności w ustawie jest mowa o wyodrębnieniu wydatków budżetu państwa na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich i innych środków zagranicznych (art. 124 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 116 ust. 2 pkt 2), o budżecie środków europejskich i jego wykonywaniu (art. 117 i 184–194), o ujmowaniu programów finansowanych ze środków europejskich w załączniku do ustawy budżetowej (art. 121) oraz o gospodarowaniu środkami europejskimi i innymi środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych (art. 202–210). Ustawa przewiduje także obowiązek odrębnego określenia, w załączniku do uchwały w sprawie prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, odpowiednich danych dotyczących każdego „przedsięwzięcia”. Przedsięwzięciami są w szczególności wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, jak też niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA oraz inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Wymagane dane to: nazwa i cel, jednostka organizacyjna odpowiedzialna za realizację lub koordynująca wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań. Ustawa tworzy w art. 231 mechanizmy powiązania uchwał budżetowych z realizacją prognozy.

Obowiązujące przepisy prawa przewidują również występowanie innych wyspecjalizowanych instrumentów planistycznych, mających znaczenie dla prowadzenia polityki rozwoju¹³. Na poziomie samorządu terytorialnego można wymienić takie instrumenty, jak:

¹³ Zob. H. Izdebski, *Wykonywanie zadań publicznych przez gminy w formie spółek prawa handlowego a planowanie strategiczne, przestrzenne i finansowe*, [w:] D. Kamińska (red.), A. Nelicki, I. Zachariasz, *Integracja planowania finansowego i przestrzennego w samorządzie wielkomiejskim* [w druku].

- wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska, uchwalane, zgodnie z art. 17 i 18 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.), przez organy stanowiące odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego;
- wieloletni plan rozwoju i modernizacji przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego (art. 21 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.), uzgadniany z organem wykonawczym gminy;
- akty planowania i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy, planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy oraz finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych (poza autostradami i drogami ekspresowymi) znajdujących się na terenie gminy, należące do zadań własnych gminy, zgodnie z art. 18 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.) – gmina ma wykonywać te zadania zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w razie braku planu – ze studium, jak również z programem ochrony powietrza przyjętym na podstawie powołanej ustawy – Prawo ochrony środowiska; instrumentem planistycznym są uchwalone przez radę gminy: założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (zob. Szydło, 2004; założenia do planu zaopatrzenia, uchwalane przez organ wykonawczy, są dokumentem obligatoryjnym, obejmującym cały obszar gminy na co najmniej 15 lat, aktualizowanym co 3 lata); plan zaopatrzenia uchwała się dla obszaru gminy lub jej części jedynie wówczas, gdy plany przyjęte przez przedsiębiorstwa energetyczne nie zapewniają realizacji założeń – gdy nie jest możliwa realizacja planu na podstawie umów zawieranych przez gminę z przedsiębiorstwami energetycznymi; rada gminy dla zapewnienia zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe może wskazać w drodze uchwały tę część planu, z którą muszą być zgodne działania prowadzone na obszarze gminy;
- plan transportowy (plan zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego – art. 9–14), wprowadzony przez ustawę z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie drogowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 z późn. zm.), ustalany przez każdego organizatora publicznego transportu zbiorowego („właściwy organ” w rozumieniu rozporządzenia Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego, Dz.Urz. UE L Nr 315/2007, s. 1); organizatorem jest, w szczególności, właściwa jednostka samorządu terytorialnego, a więc i większa gmina; plan transportowy ma m.in. określać sieć komunikacyjną, na której planowane jest wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, a przy jego ustaleniu należy uwzględnić także ustalenia studium i planu miejscowego.

Wspomnieć również można np. o planie zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, który może być ustalony przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i gospodarki morskiej (art. 37a–37b ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich

Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502 z późn. zm.) oraz o planie ochrony parku narodowego, rezerwatu przyrody albo parku krajobrazowego, ustalany na podstawie art. 18–21 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.).

W *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski* podkreślano brak wystarczających wzajemnych powiązań między różnymi instrumentami planistycznymi, w tym oderwanie planowania przestrzennego od planowania społeczno-gospodarczego, przy braku instrumentów prowadzenia polityki miejskiej. Mimo wskazanych postępów w postaci nowych rozwiązań ustawy o finansach publicznych oraz uchwalenia *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, ramy prawne prowadzenia polityki rozwoju wciąż nie są wystarczająco spójne i skoordynowane. Tymczasem prowadzenie polityki rozwoju oznacza wykonywanie jednej z podstawowych obecnie funkcji administracji, tj. wykonywania zadań „administracji na rzecz rozwoju” (*administration off/for development*) – innej niż w systemie realnego socjalizmu, lecz oczywiście, zwłaszcza wobec deklarowania zasady społecznej gospodarki rynkowej (Izdebski, 2006).

Józef Płoskonka
Jacek Szlachta
Janusz Zaleski

Rozdział III

Układ instytucjonalny i aktorzy polityki rozwoju

3.1. Uwagi wstępne

W rozdziale tym opisano układ instytucjonalny polityki rozwoju, przedstawiając zarówno zadania i strukturę organizacyjną głównych aktorów polityki rozwoju (UE i jej administracja, władza państwowa i jej administracja, jednostki samorządu terytorialnego), jak i charakter relacji głównych aktorów między sobą oraz ich współpracę z innymi partnerami zewnętrznymi, takimi jak instytucje obywatelskie, instytucje otoczenia biznesu oraz wybrane instytucje międzynarodowe.

Przez układ instytucjonalny polityki rozwoju rozumiemy zarówno strukturę podmiotów biorących udział w kształtowaniu i realizacji polityki rozwoju państwa, jak i ustanowione relacje (współdziałania) między poszczególnymi podmiotami zaangażowanymi w politykę rozwoju (zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne). Głównym celem opisanego poniżej układu instytucjonalnego jest zapewnienie sprawnego współdziałania poszczególnych podmiotów, mających wpływ bądź bezpośrednio uczestniczących w kształtowaniu i realizacji polityki rozwoju państwa.

3.2. Unia Europejska i jej administracja

W wyniku wejścia w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu Lizbońskiego istotnej modyfikacji uległa struktura instytucjonalna UE. W kształtowaniu polityk Wspólnoty, w tym Polityki Spójności, podstawową rolę odgrywa Rada Europejska i Rada UE, które reprezentują

rządy państw członkowskich, Komisja Europejska oraz Parlament Europejski, a w tym trójkącie decyzyjnym po 1 grudnia 2009 r. zasadniczo zwiększył się wpływ Parlamentu Europejskiego. Dla polityki rozwojowej Wspólnoty Europejskiej istotne znaczenie mają także następujące instytucje: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, Trybunał Obrachunkowy oraz Europejski Bank Inwestycyjny. Uzupełniającą rolę odgrywa Europejski Urząd Statystyczny (EUROSTAT), odpowiadający za dokumentowanie przebiegu procesów społeczno-gospodarczych w UE.

Rada Europejska jest według Traktatu Lizbońskiego najważniejszą instytucją Wspólnoty Europejskiej, ustalającą priorytety polityki UE. Jest ona kierowana przez nominowanego na kilkuletnią kadencję przewodniczącego. W skład Rady Europejskiej wchodzi, poza przewodniczącym Rady Europejskiej i przewodniczącym Komisji Europejskiej, szefowie państw lub rządów UE. Rada Europejska podejmuje decyzje na posiedzeniach, odbywających się nie rzadziej niż raz na pół roku, w drodze konsensusu, a w przypadku najważniejszych ustaleń politycznych – jednogłośnie. Funkcją Rady Europejskiej jest wyznaczanie ogólnych kierunków polityk i priorytetów UE oraz pełnienie roli arbitra przy rozwiązywaniu problemów międzynarodowych, których nie dało się skutecznie uzgodnić na niższych szczeblach decyzyjnych. Ze względu na społeczno-gospodarczy charakter integracji europejskiej instytucja ta generuje różnorodne impulsy polityczne dla aktywnej polityki rozwojowej na poziomie całej Wspólnoty i jej państw członkowskich. Ustalenia Rady Europejskiej, w tym dotyczące polityki rozwojowej, są następnie wdrażane przez poszczególne instytucje UE.

Parlament Europejski (PE) składa się z posłów wybieranych w wyborach bezpośrednich na 5 lat. Parlament Europejski pełni trzy funkcje, m.in. debatuje nad aktami prawa europejskiego i uchwała je wraz z Radą. Po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego zakres zagadnień o najszerszej odpowiedzialności PE, objętych procedurą współdecydowania, uzupełniono o ponad 40 nowych sfer, obejmujących m.in. Politykę Spójności, w tym fundusze Wspólnoty Europejskiej. Oznacza to, że Parlament Europejski:

- 1) współpracuje z Radą przy podejmowaniu decyzji o treści aktów prawnych i ich oficjalnym przyjęciu;
- 2) sprawuje nadzór nad innymi instytucjami UE, w szczególności nad Komisją Europejską, aby mieć pewność, że działają one w sposób demokratyczny (proponowani członkowie Komisji Europejskiej mogą objąć swoje funkcje po zatwierdzeniu ich przez PE; ten z kolei może również wezwać Komisję Europejską do dymisji w trakcie jej kadencji oraz sprawuje bieżącą kontrolę, badając przedstawiane przez Komisję Europejską sprawozdania i kierując zapytania do poszczególnych komisarzy);
- 3) debatuje nad rocznym budżetem UE i przyjmuje go wraz z Radą – oznacza to zasadnicze poszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu polityki rozwojowej Wspólnoty Europejskiej.

Komisja Europejska ma za zadanie reprezentowanie i ochronę interesów całej UE. W jej skład wchodzi 27 komisarzy reprezentujących poszczególne kraje członkowskie, którzy powoływani są na pięcioletnią kadencję. Komisja Europejska składa się z Dyrekcji Generalnych, spełniających funkcje ministerstw, które odpowiadają za poszczególne polityki. Szczególne znaczenie dla polityki rozwojowej Wspólnoty Europejskiej mają następujące Dyrekcje Generalne: Polityki Regionalnej (REGIO), Badań i Innowacji (RTD), Budżetu (BUDG),

Konkurencji (COMP), Mobilności i Transportu (MOVE), Przedsiębiorstw i Przemysłu (ENTR), Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (AGRI), Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów (INFSO), Spraw Gospodarczych i Finansowych (ECFIN), Środowiska (ENV) oraz Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (EMPL). Komisja Europejska nadzoruje wdrażanie polityk UE poprzez:

- 1) przedstawianie wniosków dotyczących nowych aktów prawnych Parlamentowi i Radzie (inicjatywa ustawodawcza jest bardzo silną kompetencją, szczególnie istotną w sferze kształtowania podstaw polityki rozwojowej Wspólnoty);
- 2) zarządzanie budżetem UE i rozdysponowywanie środków finansowych (na podstawie wieloletniej perspektywy budżetowej jest przygotowywany projekt budżetu rocznego, który musi być zrównoważony pod względem wielkości dochodów i wydatków. Komisja Europejska nadzoruje także sposób wydatkowania środków finansowych przez poszczególne agencje oraz władze krajowe i regionalne);
- 3) egzekwowanie we współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości UE przestrzegania prawa unijnego (w przypadku naruszania traktatów Komisja Europejska podejmuje stosowne procedury wobec państw członkowskich) oraz
- 4) reprezentowanie UE na arenie międzynarodowej, w tym także na forum organizacji międzynarodowych.

Rada UE składa się z ministrów wszystkich państw członkowskich, którzy współpracują w jej ramach w celu przyjmowania aktów prawnych i koordynowania polityki w poszczególnych obszarach. Rada UE zajmuje się:

- 1) uchwalaniem aktów prawnych zaproponowanych przez Komisję Europejską wspólnie z Parlamentem Europejskim,
- 2) koordynacją polityki gospodarczej państw członkowskich,
- 3) podpisywaniem umów między UE a innymi państwami,
- 4) zatwierdzaniem wspólnie z Parlamentem Europejskim rocznego budżetu UE,
- 5) określaniem kierunków polityki zagranicznej i polityki obronnej Wspólnoty oraz
- 6) koordynacją współpracy między sądami i organami policji państw członkowskich.

Rada nie ma stałych członków, na każde posiedzenie Rady wszystkie państwa delegują ministrów odpowiedzialnych za dany obszar polityki. Koordynacją polityki gospodarczej zajmują się ministrowie gospodarki i finansów 27 państw członkowskich.

Komitet Regionów jest organem doradczym, reprezentującym lokalne i regionalne samorządy. Składa się z 344 członków i takiej samej liczby zastępców, reprezentujących 27 państw Wspólnoty, mianowanych na pięcioletnią kadencję na podstawie wniosku rządów państw członkowskich. Zadaniem tego komitetu jest wyrażanie opinii na temat aktów prawnych UE z perspektywy lokalnej i regionalnej. Odbywa się to już na etapie poprzedzającym sam proces legislacyjny. Komisja Europejska jest zobowiązana do ponownego zasięgnięcia opinii Komitetu Regionów po przedstawieniu wniosku legislacyjnego. Ze względu na wiodącą rolę Europejskiej Polityki Spójności komitet ten odgrywa bardzo istotną rolę w kształtowaniu polityki rozwojowej Wspólnoty Europejskiej.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jest zgromadzeniem pełniącym funkcje doradcze, będąc wyrazicielem opinii pracodawców, pracowników oraz innych grup

interesów (rolnicy, konsumenci, ekolodzy, organizacje pozarządowe itd.). Komitet składa się z identycznej jak Komitet Regionów liczby przedstawicieli, powoływanych na taki sam okres, w takim samym trybie. Opiniuje on wszystkie projekty legislacyjne Wspólnoty, tworząc pomost między społeczeństwem obywatelskim państw członkowskich a instytucjami Unii Europejskiej. Opinie i dokumenty konsultacyjne EKES są publikowane oraz przekazywane do Rady, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego.

Trybunał Obrachunkowy kontroluje finanse UE, przedkładając Parlamentowi Europejskiemu i Radzie coroczne sprawozdanie za poprzedni rok budżetowy. Trybunał Obrachunkowy jest uprawniony do kontroli każdej osoby i organizacji dysponującej środkami Unii Europejskiej. Trybunał Obrachunkowy wydaje również opinie dotyczące przepisów prawa w kwestiach finansowych oraz wspiera działania Wspólnoty związane ze zwalczaniem nadużyć. Raporty Trybunału Obrachunkowego wskazują na różne nieprawidłowości procesu finansowania poszczególnych polityk Unii Europejskiej, przyczyniając się do wzrostu efektywności działań rozwojowych Wspólnoty.

Najważniejszą instytucją UE udzielającą pożyczek na programy i projekty rozwojowe Wspólnoty jest Europejski Bank Inwestycyjny. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) jest własnością 27 państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej. Ciało nadzorcze stanowi Rada Gubernatorów, składająca się z 27 ministrów finansów państw członkowskich. Rada Dyrektorów podejmuje decyzje odnośnie do zaciąganych i udzielanych pożyczek oraz gwarancji kredytowych. Składa się ona z 28 dyrektorów mianowanych przez kraje członkowskie i Komisję Europejską oraz 18 zastępców, wszystkich mianowanych na 5 lat. Decyzje podejmowane są większością głosów, reprezentujących przynajmniej 1/3 członków oraz 50% kapitału. Europejski Bank Centralny zarządzany jest przez dziewięćoosobowy Komitet Zarządzający, który jest ciałem kolegalnym, składającym się z prezydenta (będącego równocześnie szefem Rady Dyrektorów) oraz 8 wiceprezydentów, mianowanych na 6 lat. Europejski Bank Centralny dzięki temu, że ma doskonały rating pozyskuje tanio środki na rynkach kapitałowych, które może następnie udostępniać na bardzo korzystnych warunkach beneficjentom, ponieważ jest organizacją nienastawioną na zys. Bank ten udziela pożyczek na programy i projekty realizowane w sektorze publicznym i prywatnym, oferuje pomoc techniczną oraz udziela gwarancji kredytowych. W ramach grupy EBI funkcjonuje także Europejski Fundusz Inwestycyjny, który wspiera sektor małych i średnich przedsiębiorstw.

Wspólnota na podstawie zapisów Traktatu Rzymskiego z 1957 r., konstytuującego europejskie wspólnoty, podjęła politykę strukturalną. W Traktacie Rzymskim znalazł się następujący zapis: „państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju, poprzez redukowanie różnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacoferania mniej uprzywilejowanych regionów”¹⁴. Wspólnota zasadniczo zmodyfikowała swoje polityki, w tym także Europejską Politykę

¹⁴ Dla tej sfery działań Wspólnoty Europejskiej używane są niemal zamiennie trzy terminy: (1) polityka strukturalna – tradycyjne pojęcie wprowadzone od roku 1957 (Traktat Rzymski), (2) polityka regionalna – podstawowa część interwencji jest bowiem zorientowana regionalnie, a kryteria wyboru priorytetów są także regionalne oraz (3) Polityka Spójności – co wskazuje na podstawowy cel interwencji, jakim jest zmniejszenie różnicowań gospodarczych, społecznych oraz terytorialnych we Wspólnocie.

Spójności, po przeprowadzeniu reformy, nazywanej pakietem Delorsa w 1988 r. Reforma ta umożliwiła znaczne pogłębienie poziomu integracji w ramach tej organizacji, czego wyrazem było zastąpienie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej UE oraz zasadnicze zwiększenie skali wydatków budżetowych na poziomie Wspólnoty Europejskiej, przeznaczonych na finansowanie działań o charakterze rozwojowym.

Podstawową rolę w stymulowaniu procesów rozwojowych we Wspólnocie Europejskiej od 1989 r. zaczęła odgrywać Polityka Spójności, której udział w wydatkach budżetowych zwiększył się z około 5% do około 1/3. Poszczególne polityki i budżet Wspólnoty zaczęły być programowane w wieloletnim horyzoncie czasowym, a kolejne perspektywy finansowe dotyczyły lat: 1989–1993, 1994–1999, 2000–2006 oraz 2007–2013. Następne wieloletnie ramy budżetowe będą także siedmioletnie, obejmując lata 2014–2020. Zgodnie z zapisami obowiązującego obecnie Traktatu Lizbońskiego Unia Europejska programuje swoje polityki i budżet w wieloletnim horyzoncie czasowym, jednak nie krótszym niż 5 lat¹⁵.

Podstawowymi instrumentami Europejskiej Polityki Spójności stały się Cele oraz Inicjatywy Wspólnoty. Środki przeznaczone na Cele zdecydowanie dominowały w alokacji i trafiały do państw beneficjentów jako tzw. koperty krajowe, natomiast Inicjatywy Wspólnoty, stanowiące zaledwie kilka procent wydatków Europejskiej Polityki Spójności, były zarządzane na poziomie całej Wspólnoty Europejskiej. Wśród Celów zdecydowanym priorytetem była Konwergencja, skupiająca około 3/4 środków Europejskiej Polityki Spójności. Wynikało to z zapisów traktatowych, gdzie bardzo wysoką rangę przyznano spójności gospodarczej i społecznej. W grudniu 2009 r. wszedł w życie Traktat z Lizbony, a w jego art. 3, dotyczącym celów UE, znalazł się następujący zapis: „(Unia) wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”. Europejska Polityka Spójności została bardziej szczegółowo rozpisana w art. 174–178 (dawne art. 158–162), bezpośrednio dedykowanych tej polityce.

W ramach europejskiej Polityki Spójności posługiwano się funduszami strukturalnymi, a poczynając od okresu programowania na lata 1994–1999 – także Funduszem Spójności. We wszystkich wymienionych wcześniej okresach programowania w ramach tej polityki występowały dwa fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny. Dwa inne fundusze strukturalne dedykowane rozwojowi obszarów wiejskich oraz wspieraniu rybołówstwa, stanowiące od 1989 r. instrument europejskiej Polityki Spójności, po zmianach jakie wprowadzono od 2007 r. zostały przesunięte do odpowiednich polityk sektorowych – Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej.

W latach 1989–2006 warunkiem otrzymania wsparcia ze strony funduszy strukturalnych było przygotowanie przez państwa, będące ich beneficjentami wieloletnich strategii, odpowiadających wyznaczonym wcześniej okresom programowania, nazywanych narodowymi planami rozwoju, które po negocjacjach z Komisją Europejską przybierały postać Podstaw Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*) – dokumentu sygnowanego

¹⁵ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, LexisNexis, Warszawa 2008.

przez rząd kraju beneficjenta i Komisję Europejską. Podstawy Wsparcia Wspólnoty były wdrażane za pomocą programów operacyjnych, które mogły mieć charakter sektorowy, regionalny, współpracy transgranicznej oraz pomocy technicznej. Poszczególne programy mogły być zarządzane na poziomie krajowym lub regionalnym.

Od 2007 r. zaproponowano zasadniczą modyfikację modelu programowania. Komisja Europejska przygotowała, a Parlament Europejski akceptował Strategiczne Wytoczne Wspólnoty (SWW) dotyczące spójności¹⁶. Dokument ten miał bardzo wysoką rangę polityczną, stanowiąc odniesienie dla kierunków interwencji strukturalnej, podejmowanej w poszczególnych państwach członkowskich. Wytoczne te dotyczyły:

- 1) poprawy atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie ich potencjału środowiskowego,
- 2) rozwoju wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu gospodarczego oraz
- 3) tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy.

Dodatkowo w SWW podjęto sprawy terytorialnego wymiaru Polityki Spójności poprzez określenie priorytetów w tym zakresie. Na tej podstawie poszczególne kraje członkowskie przygotowywały Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO), uwzględniające: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności¹⁷. Instrumentami wdrażania NSRO były, tak jak w poprzednich latach, programy operacyjne: sektorowe, regionalne, makroregionalne, współpracy transgranicznej oraz pomocy technicznej. Ze względu na krytykę odnośnie do niedostatecznej elastyczności Europejskiej Polityki Spójności, wprowadzono możliwość opcjonalnego tworzenia przez kraje członkowskie dwu rodzajów rezerw:

- 1) na pokrycie nadzwyczajnych strat i nieprzewidzianych wydatków oraz
- 2) rezerwy wykonania, zależną od sprawności wdrażania funduszy.

Finansowanie uruchamiane w ramach Europejskiej Polityki Spójności zostało poddane różnorodnym rygorom. Doświadczenia wskazywały, że w najsłabszych krajach Wspólnoty Europejskiej występują różnorodne bariery w zakresie potencjału absorpcyjnego, które warunkują efektywne wykorzystanie środków Europejskiej Polityki Spójności, dlatego skala dostępnych w ramach tej polityki funduszy powinna być limitowana. W latach 2007–2013 średnioroczny pułap transferów na rzecz państw beneficjentów został określony jako ekwiwalent niecałych 4% ich produktu krajowego brutto. Posługiwanie się w polityce rozwojowej bezzwrotnymi grantami łatwo prowadziło do patologii, stąd wprowadzono zasadę montażu finansowego, polegającą na konieczności zapewnienia wkładu własnego. W regionach Celu Konwergencja w latach 2000–2006 było to (w przypadku funduszy strukturalnych) 25%, w szczególnych przypadkach istniała możliwość obniżenia tego wkładu do 20%, a w przypadku Funduszu Spójności – 15%. Od 2007 r. zunifikowano ten

¹⁶ *Strategiczne Wytoczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007–2013*, Decyzja Rady z 6 października 2006 r., MRR, Warszawa 2007.

¹⁷ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999, [w:] *Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, MRR, Warszawa 2006.

minimalny poziom na 15%. Aby sprawnie wdrażać fundusze, wprowadzono zasadę $n+2$ lub $n+3$, co oznaczało, że zobowiązania finansowe z danego roku musiały zostać przeznaczone na płatności w danym roku i w dwóch lub trzech kolejnych latach, co przyspieszyło wdrażanie programów współfinansowanych ze środków UE.

Regionalny charakter interwencji Europejskiej Polityki Spójności oznaczał potrzebę pewnego zunifikowania terytorialnych jednostek interwencji w ramach całej Wspólnoty Europejskiej. W związku z tym wprowadzono uniwersalną regionalizację całej UE, nazywaną Nomenklaturą Jednostek Statystyki Terytorialnej (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics* – NUTS)¹⁸. W ramach tej klasyfikacji wyróżniono pięć poziomów: NUTS 1, czyli makroregiony, NUTS 2 – regiony oraz NUTS 3 – subregiony. Pozostałe dwa poziomy miały charakter lokalny, ponieważ NUTS 4 równocześnie nazwano LAU 1 (*Local Administration Units*), czyli Lokalnymi Jednostkami Administracyjnymi, a NUTS 5 nazwano odpowiednio LAU 2. W Polsce system ten został nazwany Nomenklaturą Terytorialną Statystyki (NTS). Podstawowe znaczenie w Europejskiej Polityce Spójności mają obszary typu NUTS 2, w tym bowiem układzie terytorialnym prowadzona jest polityka rozwojowa Wspólnoty Europejskiej – identyfikowane są obszary problemowe, określane są pułapy procentowe dopuszczalności pomocy publicznej oraz przygotowywane są dokumenty strategiczne i programowe. Pomocnicze znaczenie, które jest szczególnie istotne w przypadku współpracy transgranicznej, w ramach UE mają obszary typu NUTS 3. Aktualna klasyfikacja obowiązująca od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2011 r. wyróżniała 97 regionów typu NUTS 1, 271 regionów typu NUTS 2 oraz 1303 regionów typu NUTS 3 (w Polsce było to odpowiednio 6, 16 i 66 obszarów).

Unia Europejska w coraz szerszym zakresie ingeruje w politykę rozwojową państw członkowskich. W końcu XX w. w UE dojrzała stopniowo świadomość potrzeby znacznie szerszego oparcia rozwoju społeczno-gospodarczego o nowoczesne czynniki, ponieważ tradycyjne stymulanty zasadniczo wyczerpały swoje możliwości. Wyrazem tego była przyjęta w 2000 r. na szczycie w Lizbonie strategia, zakładająca przekształcenie UE w ciągu zaledwie 10 lat w najbardziej nowoczesną gospodarkę światową. Strategia ta została uzupełniona w 2001 r. na szczycie w Goeteborgu o elementy trwałego i zrównoważonego rozwoju. Miała ona wprowadzić w szerokim zakresie do polityk publicznych, wdrażanych w UE i jej państwach członkowskich takie kategorie, jak: gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne, regiony uczące się, czyli podatne na innowacje (*learning regions*), informacyjne i komunikacyjne technologie, dyfuzja innowacji, zielenienie polityk itd. Jednak w praktyce strategia ta nie miała początkowo istotnych przełożeń na Europejską Politykę Spójności i fundusze Wspólnoty.

W 2005 r., ze względu na zbyt niską skuteczność wdrażania oryginalnej strategii, przyjęto Odnowioną Strategię Lizbońską (OSL)¹⁹. Zakładała ona podporządkowanie tej strategii wszystkich polityk Wspólnoty Europejskiej oraz prowadziła do przygotowania

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 176/2008 z 20 lutego 2008 r. zmieniające rozporządzenie WE Nr 1059/2003 w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS), w związku z przystąpieniem Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej.

¹⁹ *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej*, Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2005)24 final, Bruksela 2005.

zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia, które dotyczą przesłanek makroekonomicznych, mikroekonomicznych oraz rynku pracy²⁰. Pierwsza edycja 24 wytycznych stała się podstawą krajowych programów reform (KPR), przygotowywanych przez wszystkie kraje członkowskie Wspólnoty na lata 2005–2008. W dokumencie tym kraje członkowskie szczegółowo opisywały, w jaki sposób zamierzają wdrażać każdą z tych wytycznych. Kolejna edycja KPR na lata 2008–2011 odnosiła się do tego samego zestawu zintegrowanych wytycznych.

Kierując się założeniami OSŁ, przyjęto indykatywne założenie, aby w latach 2007–2013, w ramach programów operacyjnych Celu Konwergencja Europejskiej Polityki Spójności, przynajmniej 60% funduszy było przeznaczane na priorytety lizbońskie. Wymagało to dokonania bardzo szczegółowej dezagregacji wszystkich pozycji kierunków wydatków, określenia, które z nich mają charakter priorytetów lizbońskich, a następnie policzenia sumy takich wydatków dla każdego programu operacyjnego. Zdecydowano także o zlokalizowaniu w latach 2007–2013 środków na wdrażanie OSŁ w ramach Polityki Spójności. Oznaczało to istotną zmianę filozofii Europejskiej Polityki Spójności z wyrównawczej, która rekompensuje zacofanie społeczno-gospodarcze, na rozwojową, czyli służącą m.in. wspieraniu konkurencyjności, wykorzystaniu endogenicznych potencjałów rozwojowych regionów oraz usuwaniu barier.

W czerwcu 2010 r. Rada przyjęła Strategię *Europa 2020* jako kolejną generację programowania, zastępującą strategię z Lizbony i Goeteborga²¹. Strategia *Europa 2020* ma być podstawą kształtowania polityk Wspólnoty, w tym także Europejskiej Polityki Spójności, w najbliższym dziesięcioleciu. Na jej podstawie zostanie przygotowana nowa edycja zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Jako priorytety określono:

- 1) rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach,
- 2) promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej oraz
- 3) sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną.

Cele określono następująco:

- 1) wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej 20–64 na poziomie 75%,
- 2) 3% PKB przeznaczanego na badanie i rozwój,
- 3) „20/20/20” w zakresie klimatu i energetyki (zmniejszenie emisji CO₂ o 20%, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% oraz poprawę efektywności energetycznej o 20%),
- 4) obniżenie udziału młodzieży kończącej wcześniej edukację poniżej 10% oraz osiągnięcie minimum 40% udziału młodzieży w odpowiednich rocznikach kohorty wiekowej 30–34 lata kończącej edukację na poziomie wyższym, a także
- 5) zmniejszenie liczby osób pozostających w strefie ubóstwa ze 120 do 100 milionów.

²⁰ Zintegrowane Wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005–2008 (Dz.Urz. UE L Nr 205/2005), MRR, Warszawa 2007.

²¹ *Europe 2000. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, European Commission, Communication from the Commission to the European Council, KOM(2010)2020 final, Brussels 2010; po polsku: *Europa 2000. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, Komisja Europejska, KOM(2010)2020 final, Bruksela 2010.

Strategia *Europa 2020* ma być wdrażana za pomocą 7 flagowych inicjatyw, jakimi są:

- 1) innowacyjna Europa,
- 2) młodzi w ruchu,
- 3) digitalna agenda dla Europy,
- 4) oszczędzająca zasoby Europa,
- 5) polityka przemysłowa dla ery globalizacji,
- 6) agenda dla nowych umiejętności i miejsc pracy oraz
- 7) europejska platforma przeciw biedzie.

Strategia *Europa 2020* stała się w związku z tym podstawą wszystkich polityk Wspólnoty Europejskiej, które stymulują pozytywne zmiany w gospodarce i społeczeństwie UE w obecnej dekadzie.

3.3. Władza państwowa i jej administracja

Jednym z najistotniejszych współcześnie zadań rządu jest sprawne i skuteczne kształtowanie i realizacja spójnej polityki rozwoju kraju. Podkreślenia wymaga odróżnienie dwóch istotnych funkcji rządu²²: funkcji administracyjnej, sprowadzającej się do wykonywania zadań publicznych, określonych ustawami, oraz funkcji politycznej, związanej z kształtowaniem różnych polityk publicznych, mających wpływ na osiągnięcie celów polityki rozwoju (polska polityka rozwoju) oraz związanej z negocjacją z organami UE działań w ramach realizacji polityk unijnych na terytorium Polski. W obrębie władzy wykonawczej możemy więc wyróżnić dwa poziomy organizacyjne: władzę polityczną (*political power*), która wiąże się z pojęciem rządu oraz administrację publiczną, traktowaną jako „wykonawcę władzy wykonawczej”.

Warto w tym miejscu podkreślić, że rozdzielenie odpowiedzialności za skuteczną realizację obu – wymienionych powyżej – funkcji państwa. Osoby wykonujące funkcję administracyjną państwa odpowiadają za – zgodne z zasadami należytego zarządzania finansami²³ – wykonywanie działań mających umocowanie w konkretnej podstawie prawnej. Konkretność i szczegółowość podstawy prawnej zależy od kategorii organu władzy publicznej bądź jednostki sektora publicznego oraz od charakteru danego działania. Jak słusznie zauważa H. Izdebski²⁴, „(...) w nauce prawa administracyjnego wskazuje się na daleko idące zróżnicowanie podstaw prawnych działania organów administracji publicznej”. Działania o charakterze władczym (np. akty administracyjne bądź normatywne) są zwykle bardziej zdeterminowane w prawie materialnym niż działania podejmowane przez administrację w innych formach (np. w formie działań materialno-technicznych), natomiast w przypadku działań w sferze prawa cywilnego regulowanie wzajemnych stosunków odbywa się na zasadach równorzędności i autonomii stron.

²² H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 212.

²³ Art. 44 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

²⁴ H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, *op. cit.*, s. 109.

Wymienione dwie funkcje państwa (polityczna i administracyjna) wzajemnie się uzupełniają i stanowią integralną całość, zwłaszcza że w polskim systemie prawnym ministrowie są jednocześnie – jako członkowie rządu – twórcami polityk publicznych (funkcja polityczna) oraz odpowiadają za osiągnięcie celów tych polityk w społeczeństwie – stoją oni bowiem na czele określonych działów administracji rządowej (funkcja administracyjna).

Polska administracja rządowa zbudowana jest z systemów działowych, na czele których stoją ministrowie właściwi do spraw określonego działu administracji rządowej²⁵. W skład systemu działowego wchodzi ministerstwa, będące aparatem pomocniczym ministra, oraz organy, urzędy i jednostki podporządkowane ministrowi lub przez niego nadzorowane²⁶. Oprócz organów oraz urzędów centralnych ministrowie nadzorują również agencje wykonawcze, dysponentów państwowych funduszy celowych oraz państwowe osoby prawne. Organom centralnym podlegają terenowe organy administracji rządowej, w tym służby, inspekcje i straże. Część z nich na poziomie regionalnym jest podległa wojewodzie jako organowi władzy ogólnej i wykonuje zadania w jego imieniu (tzw. wojewódzka administracja zespólna), część podlega bezpośrednio organowi centralnemu (tzw. administracja niezespólna). Oprócz wojewody oraz zespólnych i niezespólnych organów administracji rządowej zadania administracji rządowej w województwie wykonują także (jako zadania ustawowo zlecone) jednostki samorządu terytorialnego, starosta oraz samorządy zawodowe.

Spojrzenie systemowe pozwala nam widzieć polską administrację jako hierarchiczny układ wielopoziomowych struktur, w którym poszczególne poziomy różnią się pod względem stopnia złożoności wykonywanych zadań publicznych. Na każdym poziomie spotykamy podsystemy, które są zintegrowanymi całościami, składającymi się z mniejszych elementów, ale równocześnie same stanowią części większych całości. Pomiedzy wszystkimi poziomami istnieją wzajemne związki i zależności, a ponadto każdy z poziomów niezależnie współdziała z otoczeniem (czyli ze społeczeństwem). Każdy podsystem systemu administracyjnego można więc traktować jako względnie niezależny, ale równocześnie będący elementem większego systemu²⁷.

Uzyskane przez administrację rezultaty również tworzą drzewo systemowe. To, co jest najistotniejsze, to odróżnienie rezultatów wytworzonych w jednostkach (czynności działania i przedsięwzięcia organizatorskie i wykonawcze) od rezultatów, które są osiągnięte w społeczeństwie lub w gospodarce dzięki holistycznej sumie tych czynności, działań i przedsięwzięć. Za osiągnięcie celów strategicznych odpowiadają zwykle poszczególni ministrowie, właściwi do spraw zdefiniowanych przedmiotowo w określonych działach administracji rządowej, natomiast za realizację celów operacyjnych – kierownicy jednostek w dziale.

Ponieważ funkcje administracyjna i polityczna wzajemnie się uzupełniają, stanowiąc integralną całość, powinny być wykonywane w ramach jednolitego systemu planistycznego i realizacyjnego. Nie ma potrzeby traktowania tych funkcji rozłącznie, służą one bowiem jednemu celowi strategicznemu, jakim jest polepszenie warunków życia osób mieszkających na terytorium Polski.

²⁵ Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.).

²⁶ Definicję jednostki w dziale znaleźć można w art. 2 pkt 7 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

²⁷ Więcej na ten temat: J. Płoskonka, *Założenia modelowe dla systemu budżetowania zadaniowego w Polsce*, [w:] M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, s. 103–139.

Znaczącym uzupełnieniem, wspierającym osiągnięcie zaplanowanych rezultatów, jest realizacja na terytorium Polski Polityki Spójności UE, ukierunkowanej na realizację celów wspólnotowych. Z formalnego punktu widzenia działania związane zarówno z planowaniem, jak i realizowaniem programów, służących implementacji Polityki Spójności na terytorium Polski, wchodzą w skład zarówno funkcji politycznej (procesy ustanawiania NSRO oraz programowania w ramach poszczególnych programów operacyjnych), jak i funkcji administracyjnej (określone działania w ramach ustanowionego, dla każdego programu operacyjnego, systemu zarządzania i kontroli czy też realizacja Wspólnej Polityki Rolnej oraz innych polityk unijnych). Niemniej jednak często są one postrzegane jako odrębne zadania państwa, a nie jako narzędzie służące osiągnięciu zaplanowanych celów i wspomagające rozwój. Funkcję polityczną możemy rozdzielić na dwa podobszary – związane odpowiednio z krajową polityką rozwoju oraz polską polityką europejską. Istotne przy tym jest, aby koncepcja polityki rozwoju uprawianej w Polsce była kompatybilna z koncepcją unijną tej polityki, tak abyśmy mogli w pełni wykorzystać istniejące instrumenty europejskie. Jest oczywiste, iż aby programy współfinansowane ze środków UE mogły być skutecznym narzędziem wspomagającym realizowane w Polsce polityki publiczne, tworząc określoną wartość dodaną, muszą one być wdrażane (obok stałych zadań państwa i obok polskiej polityki rozwoju) we wspólnym systemie planistycznym i realizacyjnym. To jest warunek konieczny, aby w sposób optymalny uzyskać efekt wartości dodanej.

Kluczowe kompetencje w obszarze koordynacji polityki rozwoju posiada Minister Rozwoju Regionalnego. Dokonuje on bowiem²⁸ oceny zgodności opracowanych strategii rządowych oraz programów rozwoju ze ŚSRK. Badana zgodność dotyczy zgodności celów, instrumentów realizacji oraz systemu wdrażania i monitorowania. Ponadto Minister Rozwoju Regionalnego opiniuje²⁹ projekty inwestycyjne o wartości przekraczającej 300 mln zł.

Szczególna rola Ministra Finansów wynika z faktu, że odpowiedzialny on jest za sporządzenie WPPF. Plan ten zawiera prognozę wydatków budżetu państwa, w tym na realizację działań polityki rozwoju kraju, sporządzaną na 4 lata budżetowe, przy uwzględnieniu celów ŚSRK.

Kluczowe dla skuteczności prowadzenia polityki rozwoju i osiągnięcia postawionych przez nią celów jest zapewnienie odpowiedniego systemu wdrażania, monitoringu i oceny. Są one podstawowym elementem systemu realizacji zasad i procedur obowiązujących instytucje uczestniczące we wdrażaniu strategii rozwoju oraz programów (obejmującego zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji). Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁰ opisuje poszczególne instrumenty wdrażania, monitoringu i oceny.

²⁸ Na podstawie art. 14 oraz 19 ust. 1 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.).

²⁹ Na podstawie art. 135 ustawy z 26 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

³⁰ Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Za koordynację wykorzystania środków zagranicznych, w tym z budżetu UE, przeznaczonych na dofinansowanie programów operacyjnych (z wyjątkiem programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Rybackiego) odpowiada **minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego**. Wykonuje on zadania państwa członkowskiego, określone w przepisach rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r., ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999, a także opracowuje i przedstawia Radzie Ministrów do zatwierdzenia, po zasięgnięciu opinii właściwego ministra albo zarządu województwa, propozycję podziału środków budżetu państwa i środków pochodzących z budżetu UE między poszczególne programy operacyjne, zapewnia zgodność programów operacyjnych z przepisami UE oraz prowadzi, we współpracy z właściwymi ministrami i zarządami województw, negocjacje z Komisją Europejską mające na celu uzgodnienie treści programów operacyjnych. Poza współpracą w zakresie przygotowywania regionalnych programów operacyjnych monitoruje i kontroluje on przebieg ich realizacji oraz zwraca się do zarządów województw z wnioskami dotyczącymi usprawnienia sposobu ich realizacji. Na wniosek właściwej instytucji zarządzającej występuje do Komisji Europejskiej z wnioskiem o dokonanie przesunięć środków między programami operacyjnymi lub między priorytetami. Certyfikuje on też Komisji Europejskiej prawidłowość poniesienia wydatków w ramach programów operacyjnych oraz przeprowadza kontrole w celu zapewnienia prawidłowej realizacji tego procesu.

Należy podkreślić, że zobowiązania o charakterze strategicznym, wynikające z członkostwa Polski w UE, realizowane są również przez innych ministrów. I tak, Minister Finansów odpowiada za Program Konwergencji (polityka makroekonomiczna), a Minister Gospodarki za realizację Strategii Lizbońskiej (KPR). Programowanie strategiczne, w ramach poszczególnych działów administracji rządowej, jest również obowiązkiem poszczególnych ministrów.

3.4. Jednostki samorządu terytorialnego

Konstytucja RP ustanowiła jako podstawę ustroju terytorialnego Polski zasadę pomocniczości (subsydiarności), której istotą jest takie rozłożenie zadań publicznych, zgodnie z którym państwo jako całość wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty czy organizacje. Z zasady pomocniczości wynika zasada decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji RP) – jako reguła organizacji terytorialnej administracji publicznej. Podstawową formą decentralizacji jest samorząd terytorialny, występujący w Polsce na wszystkich stopniach zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Każda jednostka samorządu terytorialnego jest samodzielna i nie pozostaje w stosunku zależności od innej. Oznacza to takie rozłożenie zadań między poszczególnymi stopniami administracji, w którym nie występuje hierarchiczne

podporządkowanie organów ani w zakresie osobowym, ani rzeczowym, organy szczebli niższych korzystają zaś z prawem ustanowionej samodzielności i niezależności, podlegając jedynie nadzorowi określonych organów administracji rządowej, sprawowanemu według kryterium legalności.

Ustrój samorządu terytorialnego ukształtowany normami Konstytucji RP oparty jest na następujących zasadach³¹:

- 1) ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (j.s.t.) stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową,
- 2) podstawową j.s.t. jest gmina, inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa,
- 3) samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej,
- 4) samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych,
- 5) przysługującą mu część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,
- 6) j.s.t. mają osobowość prawną, przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe, a samodzielność j.s.t. podlega ochronie sądowej.

Każda j.s.t. posiada osobowość prawną i wynikającą z tego atrybutu pełnię praw do samodzielnego uczestniczenia w obrocie cywilnoprawnym. Równocześnie każda j.s.t. jest podmiotem władzy publicznej, dlatego też posiada prawo do projektowania, uchwalania i wykonywania własnego budżetu, będącego rocznym planem finansowym, uchwalanym przez organ stanowiący j.s.t. (radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa). Budżet jest głównym instrumentem realizacji prawa do wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Z prawem do własnego budżetu silnie wiążą się gwarancje dotyczące majątku j.s.t., dochodów j.s.t., władztwa podatkowego i ogólnie rozumianej „swobody” gospodarowania j.s.t. jako wspólnoty samorządowej. Szeroko interpretowana samodzielność j.s.t. jest jej dobrem osobistym i jako taka podlega ochronie sądowej.

Cele i zadania samorządu województwa jako samorządu regionalnego są odmienne niż samorządu lokalnego. Gminy i powiaty zaspokajają zbiorowe potrzeby swoich mieszkańców. Celem działania samorządu województwa jest rozwój cywilizacyjny regionu, na co składa się jego rozwój ekonomiczny i gospodarczy, prowadzący w konsekwencji do podnoszenia standardu życia mieszkańców. Samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, której realizacja następuje poprzez programy wojewódzkie. Samorząd prowadzi także politykę rozwoju województwa, a ponadto wykonuje klasyczne zadania administracji publicznej o zasięgu regionalnym, mające charakter tzw. administracji świadczącej, jak np. prowadzenie regionalnych instytucji kultury czy placówek służby zdrowia.

³¹ Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec (red.), J. Szlachta, J. Zaleski, *Podstawy prawne funkcjonowania administracji publicznej w RP*, Samorząd Terytorialny 2002, nr 1–2.

Zgodnie z art. 11 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) strategia rozwoju województwa powinna uwzględniać takie cele, jak:

- 1) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej,
- 2) pobudzanie aktywności gospodarczej,
- 3) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- 4) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
- 5) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Wyliczenie to ma charakter przykładowy i nie ogranicza możliwości innego ujęcia zakresu i priorytetów strategii. Zasadniczym zadaniem strategii jest określenie celów rozwoju, a nie instrumentów ich realizacji, które powinny zostać określone w programach wojewódzkich, będących dokumentami wykonawczymi strategii.

Zgodnie z ustawą z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa przypisane jest do wyłącznych kompetencji samorządu województwa. Ustawa przewiduje jednak współpracę samorządu z innymi instytucjami i jednostkami zarówno przy opracowywaniu strategii rozwoju województwa, jak i przy realizacji polityki rozwoju. Samorząd województwa powinien współpracować w tym zakresie w szczególności z:

- jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym,
- administracją rządową, szczególnie z wojewodą,
- innymi województwami,
- organizacjami pozarządowymi,
- szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi.

Ustawa nie gwarantuje jednak wymienionym w niej partnerom, a szczególnie samorządom lokalnym, mechanizmów zapewniających ich skuteczny udział w przygotowaniu i realizacji strategii rozwoju województwa w ramach wskazanej współpracy. Pozostawia to przygotowanie strategii w wyłącznej kompetencji sejmiku województwa. Chociaż dodatkowe sprecyzowanie zasad tej współpracy ograniczałoby swobodę samorządu regionalnego w podejmowaniu w tym zakresie decyzji, ale jednocześnie ustaliłoby jednakowe dla całego kraju zasady, chroniące przede wszystkim prawo do współpracy wymienionych ustawą podmiotów. Jak wskazują to praktyczne doświadczenia w niektórych województwach, zapis ten sprowadzać się może jedynie do sformalizowania wypełnienia tego warunku, a nie rzeczywistych zasad uczestnictwa i współpracy całego regionu. Rozwiązanie to prowadzić może – przy decentralizacji podejmowania decyzji – do ponownej centralizacji, tylko że tym razem nie w skali kraju, a w skali regionu.

Gminy i powiaty mogą również przygotowywać swoje strategie rozwoju, mimo iż ich opracowywanie i uchwalanie nie jest nakazane ustawami, lecz może wynikać ze statutu danej jednostki samorządu terytorialnego. Zwykle są to dokumenty programowe o charakterze podobnym do strategii rozwoju województwa. Uchwalane są one przez rady gmin bądź powiatów i stanowią podstawę określenia celów na okresy wieloletnie. Istnienie jasno

sprecyzowanych kierunków rozwoju nadaje niewątpliwie inny wymiar dokumentom opracowywanym i uchwalanym przez rady, takim jak coroczne uchwały budżetowe czy plany zagospodarowania przestrzennego i może przyczynić się do lepszego zarządzania majątkiem rzeczowym i środkami finansowymi j.s.t.

Warto też zwrócić uwagę na fakt, iż na mocy niektórych ustaw j.s.t. są zobowiązane do przygotowania i uchwalenia programów sektorowych, czego przykładami są: gminne plany zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe przewidziane w prawie energetycznym³², powiatowe programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych³³ czy wojewódzkie programy ochrony powietrza³⁴.

Organy j.s.t. mogą również zdecydować o potrzebie okresowego opracowywania innych dokumentów programowych, określających strategię j.s.t. w odniesieniu do wybranych zagadnień działalności samorządowej albo strategię zarządzania finansami j.s.t. Przykładami takich dokumentów mogą być:

- 1) gminne programy gospodarcze,
- 2) gminne i powiatowe programy rozwoju usług komunalnych,
- 3) strategię finansowania inwestycji,
- 4) strategię zarządzania długiem.

Zakres tych dokumentów, ich horyzont czasowy oraz tryb ich opracowywania określają samodzielnie j.s.t., dostosowując te ustalenia do przyjętych zasad programowania rozwoju j.s.t. i zasad zarządzania jej mieniem.

3.5. Inni partnerzy

3.5.1. Instytucje obywatelskie

Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego sięga czasów antycznych. Przez wieki historii pojęcie to nabierało nowych, często odmiennych znaczeń. Obecnie za jedną z podstawowych cech społeczeństwa obywatelskiego uważa się jego zainteresowanie sprawami społeczności oraz poczucie odpowiedzialności za jej dobro. Jednym ze sposobów zapewnienia trwałego i skutecznego rozwoju, zarówno w skali lokalnej, regionalnej, jak i ponadregionalnej, może stanowić zaangażowania obywateli w życie publiczne, szczególnie gdy się to odbywa poprzez instytucjonalne zorganizowanie takiej działalności. W społeczeństwach demokratycznych coraz większą uwagę przywiązuje się do wzmacniania roli organizacji pozarządowych oraz zapewnienia współpracy tych instytucji z administracją publiczną. W odróżnieniu od administracji publicznej (pierwszy sektor) i podmiotów gospodarczych (drugi sektor) organizacje społeczne określa się jako trzeci sektor, stanowiący dopełnienie dwóch pierwszych.

³² Art. 20 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.).

³³ Art. 35a ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 214, poz. 1407 z późn. zm.).

³⁴ Art. 91 ust. 3 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

Instytucje społeczne, działając w różnych formach organizacyjnych (np. stowarzyszenia, fundacje, związki stowarzyszeń, podmiot kościoła lub związku wyznaniowego prowadzący działalność świecką, spółdzielnia itd.), m.in. wyrażają i reprezentują interes grupowy oraz określają potrzeby społeczne i bronią ich wartości. Mogą nie tylko kontrolować działalność administracji publicznej, ale coraz częściej również przejmują część jej zadań do bezpośredniej realizacji. Współuczestniczą też w podejmowaniu decyzji. Często włączają się w postępowania administracyjne, opiniują projekty różnego rodzaju dokumentów czy działań. Przejęcie realizacji usług publicznych przez instytucję społeczną może nie tylko być źródłem ograniczenia kosztów, ale także zapewniać może poprawę jakości.

Chociaż instytucje społeczne zajmują się wieloma różnymi dziedzinami, takimi jak edukacja i wychowanie, kultura i sztuka, pomoc społeczna, sport, rozwój społeczno-ekonomiczny zbiorowości lokalnych, ochrona zdrowia, działalność religijna, działalność naukowo-badawcza, aktywizacja zawodowa, to najczęściej organizacje pozarządowe (NGO) kojarzone są z działalnością na rzecz ochrony środowiska. Wynika to z licznych i mocno nagłośnionych interwencji organizacji ekologicznych, blokujących inwestycje podejmowane również i w interesie społecznym. Akcje te wykazują skuteczność i sprawną organizację zaangażowanych w nie instytucji, w wyniku czego nawet przeciwstawiające się im niezorganizowane społeczności lokalne czy sami inwestorzy stoją zazwyczaj na przegranej pozycji. Jako negatywny efekt działania instytucji i organizacji społecznych (szczególnie tych o lokalnym i ograniczonym zasięgu oddziaływania) może też być efekt „NIMBY”³⁵. Nie negując konieczności podejmowania określonych działań, są przeciwnie, by były one dokonywane w ich bliskim otoczeniu. Oba te przykłady działań nie znalazły jeszcze skutecznych i optymalnych mechanizmów postępowania pozwalającego na kompromis i bezproblemowe przygotowanie lub realizację przedsięwzięć, których interes społeczny jest ważniejszy.

3.5.2. Instytucje otoczenia biznesu

Zadaniem instytucji otoczenia biznesu jest pomoc przedsiębiorcom w tworzeniu, prowadzeniu lub rozwoju przedsiębiorstwa. Ze względu na formę organizacyjną oraz cel działalności zaliczyć do nich można m.in.:

- stowarzyszenia przedsiębiorców,
- izby gospodarcze,
- samorządy przedsiębiorców,
- centra wspierania przedsiębiorczości,
- centra i ośrodki transferu technologii,
- instytucje sfery badawczo-rozwojowej,
- parki naukowo-technologiczne i przemysłowe,
- agencje rozwoju regionalnego,
- instytucje finansowe wspierające tę działalność.

³⁵ Ang. *Not In My Back Yard* – nie na moim podwórku.

Odrębną grupę stanowią inkubatory przedsiębiorczości, których podstawowym celem jest zapewnienie początkującym przedsiębiorcom z sektora MSP pomocy w uruchomieniu i prowadzeniu firmy (często też z zastrzeżeniem, aby produkt lub usługa takiej firmy powstawała w wyniku zastosowania nowej technologii).

Instytucje otoczenia biznesu posiadają bazę materialną, techniczną, zasoby ludzkie oraz kompetencje niezbędne do świadczenia usług na rzecz przedsiębiorców. Oferować mogą wsparcie merytoryczne, pomoc w sprawach urzędowych i prawnych, szkolenia i doradztwo. Stwarzają też warunki dla poprawy współpracy między przedsiębiorstwami, wspierają powiązania kooperacyjne czy też promują innowacje.

3.5.3. Instytucje międzynarodowe

Poza UE istnieje duża liczba różnych organizacji międzynarodowych, które kształtują otoczenie zewnętrzne dla polityki rozwojowej prowadzonej w naszym kraju. Wpływ tych instytucji jest pozytywny, ponieważ ich obecność stabilizuje i cywilizuje politykę rozwojową najważniejszych państw świata, a także Polski. Nasza analiza koncentruje uwagę na kluczowych dla polityki rozwoju organizacjach, jakimi są: OECD, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Światowa Organizacja Handlu. Polska jest aktywnym członkiem wszystkich tych organizacji.

OECD (*Organisation of Economic Cooperation and Development*), nazywana w Polsce Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, została założona w 1961 r. Obecnie liczy 34 krajów członkowskich, uważanych powszechnie za najwyżej rozwinięte państwa świata. Polska stała się członkiem OECD w 1996 r. Organizacja ta odgrywa wiodącą rolę w świecie, m.in. w zakresie kształtowania standardów polityki ekonomicznej państw rozwiniętej gospodarki rynkowej oraz w sferze dokumentowania i prognozowania najważniejszych procesów społeczno-gospodarczych na świecie. W związku z tym jest nieocenionym źródłem najlepszych praktyk (*best practices*), transferowanych nie tylko między państwami członkowskimi. Misją OECD jest promowanie wysokiej jakości polityk publicznych, które poprawią dobrobyt gospodarczy i społeczny na świecie. Jednym z wiodących elementów aktywności OECD jest wsparcie wysokiej jakości polityki rozwojowej prowadzonej przez poszczególne kraje i regiony.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW – *International Monetary Fund*) został powołany w ramach ONZ w 1944 r., a działalność rozpoczął w 1946 r. Liczy obecnie ok. 190 państw członkowskich. Jego misją jest stabilizacja sytuacji ekonomicznej na świecie poprzez realizację funkcji:

- 1) regulacyjnej – polegającej na ustanawianiu norm i wzorców działania w sferze międzynarodowych stosunków finansowych,
- 2) kredytowej – przez dostarczenie krajom członkowskim dodatkowych źródeł finansowania w postaci kredytów,
- 3) konsultacyjnej – poprzez usługi konsultacyjne i współpracę krajów członkowskich oraz jako forum wymiany doświadczeń między poszczególnymi krajami, a także
- 4) kontrolnej – polegającej na nadzorowaniu przez MFW uzgodnionych programów dostosowawczych i realizacji celów, na jakie zostały przeznaczone kredyty.

Procedury decyzyjne i głosowania MFW uwzględniają wielkość zaangażowanego kapitału poszczególnych państw członkowskich. Międzynarodowy Fundusz Walutowy wielokrotnie podejmował działania interwencyjne w sytuacji kryzysów walutowych, załamień gospodarczych, nierównowag bilansów płatniczych, uzależniając pomoc od wprowadzenia często bardzo bolesnych programów naprawczych.

Bank Światowy (*The World Bank*) jest jedną z agend ONZ. Został powołany w 1944 r., a działalność rozpoczął w 1946 r. W grupie Banku Światowego największe znaczenie ma Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju, do którego należy około 190 krajów. Wśród celów Banku Światowego dominują zadania wynikające z Deklaracji Milenijnej ONZ, które dotyczą przede wszystkim kwestii społecznych i środowiskowych. Jednak skuteczna realizacja celów społecznych i środowiskowych w poszczególnych krajach jest w istotnym zakresie uwarunkowana jakością polityki gospodarczej i wprowadzeniem państwa na trwałą ścieżkę wzrostu gospodarczego. Dlatego Bank Światowy wspiera politykę gospodarczą zorientowaną na rozwój w wielu krajach świata. Bank Światowy pomaga wymianie najlepszych doświadczeń oraz tworzeniu standardów nowoczesnych polityk. Bank Światowy posługuje się poza pomocą techniczną także grantami oraz pożyczkami zorientowanymi na restrukturyzację różnych sektorów gospodarki oraz lepsze wykorzystanie endogenicznego potencjału rozwojowego.

Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR – *European Bank for Reconstruction and Development*) został utworzony w 1991 r., a członkami jest ok. 50 państw, w tym wszystkie kraje członkowskie UE oraz sama UE. Misją tej instytucji finansowej jest wspieranie przemian gospodarczych w kierunku gospodarki rynkowej w postkomunistycznych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Kierunki działania tej instytucji są następujące: udzielanie kredytów i gwarancji kredytowych, wspieranie inwestycji oraz pomoc techniczna. Kredyty są udzielane zarówno rządów na wzajemnie uzgodnione projekty dotyczące budowy infrastruktury, restrukturyzację sektorów gospodarczych oraz przekształcenia własnościowe, jak i podmiotom prywatnym. Instytucja ta stopniowo przesuwa swoją aktywność z krajów takich, jak Polska do państw postkomunistycznych znacznie mniej zaawansowanych w procesach transformacji ustroju gospodarczego.

Światowa Organizacja Handlu (WTO – *World Trade Organisation*) powstała w 1995 r. jako następcza GATT (Układu Ogólnego w sprawach Taryf Celnych i Handlu). Do WTO należy ok. 150 krajów, w tym wszystkie państwa członkowskie UE oraz sama UE. Misją WTO jest liberalizacja handlu towarami i usługami. Dzięki obniżaniu poziomu ceł oraz stymulowaniu wolnego handlu bez barier organizacja ta ma istotny wpływ na globalizację procesów ekonomicznych na świecie oraz wynikające z tego tytułu modyfikacje polityki rozwojowej państw członkowskich.

Józef Płoskonka
Jacek Szlachta
Janusz Zaleski

Rozdział IV

Mechanizmy i instrumenty polityki rozwoju

4.1. Wprowadzenie

W rozdziale tym zdefiniowano i przedyskutowano podstawowe pojęcia, zasady i mechanizmy związane z polityką rozwoju oraz podstawowe instrumenty służące do jej realizacji. W pierwszej części przedstawiono koncepcję polityki rozwoju, omówiono cykl jej ustanawiania i realizacji oraz kluczowe procesy realizowane w ramach systemu zarządzania polityką rozwoju. Procesami tymi są: programowanie, zarządzanie, implementacja i finansowanie oraz monitorowanie i ewaluacja.

W następnej części omówiono podstawowe zasady, które organizują przebieg ustanawiania i realizacji polityki rozwoju, poczynając od określania celów i priorytetów, poprzez procesy wdrażania, monitorowania i oceny uzyskanych rezultatów. Te podstawowe zasady to:

- zasada zrównoważonego rozwoju,
- zasada niedyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym,
- zasada solidarności,
- zasada spójności,
- zasada dobra wspólnego i demokratycznego państwa prawnego.

W kolejnej części przedstawiono trzy istotne dla realizacji polityki rozwoju mechanizmy, rozumiane jako sposób wykorzystania różnorodnych czynników (strukturalnych, organizacyjnych, proceduralnych), służących do skutecznego i efektywnego osiągnięcia zaplanowanych celów. Jest to:

- mechanizm zarządzania poprzez rezultaty,
- mechanizm koordynowania działań,
- mechanizm wieloletniego planowania.

Następna część poświęcona jest omówieniu podstawowych instrumentów polityki rozwoju, stanowiących narzędzie do określenia i realizacji celów tej polityki. Są nimi zarówno formalnie przyjęte przez organy władzy publicznej dokumenty strategiczne oraz programy (strategie rozwoju, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013*, programy operacyjne i rozwoju, KPR, programy rządowe), jak również umowy zawierane w celu realizacji programów lub przedsięwzięć wymagających dofinansowania ze środków krajowych budżetu państwa (kontrakty wojewódzkie, porozumienia celowe) oraz z innych niż budżet państwa źródeł finansowania (fundusze celowe, fundusze ochrony środowiska), wymagających innych partnerów zarówno gospodarczych, jak i społecznych (specjalne strefy ekonomiczne, stowarzyszenia i fundacje).

4.2. Koncepcja polityki rozwoju

Kluczowym elementem dla zbudowania koncepcji **polityki rozwoju** (*development policy*) jest znaczenie, jakie nadajemy słowom „polityka” oraz „rozwój”. Znaczenie to wpisane jest zarówno w przyjętą w Polsce metodę wykonywania zadań publicznych (w obu ich aspektach – rządzenia i wykonywania administracji), jak i koncepcję polityki gospodarczej oraz przyjętą przez UE koncepcję prowadzenia polityk rozwoju. Te elementy kształtują zarówno istotę, jak i charakter pojęcia „polityka rozwoju”.

Poprzez pojęcie „**polityka**” (*policy*) w sferze publicznej rozumieć będziemy całościowe podejście do kwestii zaspakajania istotnych potrzeb społecznych, którego rezultatem – po stronie władzy wykonawczej – jest przedstawienie określonego zobowiązania (intencji przedstawionej w postaci zarówno logicznego łańcucha przyczynowo-skutkowego proponowanych działań, jak i spodziewanych rezultatów), na którym oparte zostaną decyzje wykonawcze realizowane przez administrację. Zwykle do słowa „polityka” dodaje się przymiotnik „**publiczna**”, co oznacza, że koncentrujemy się na zaspokajaniu potrzeb, w tym poprawie jakości życia określonej wspólnoty³⁶.

W opracowaniu M. Ben-Gery³⁷ pod pojęciem „polityka” rozumie się „celowe działanie rządu, które w określony sposób zmienia lub wpływa na społeczeństwo lub gospodarkę”. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że kształtowanie polityki publicznej to złożony i wielopłaszczyznowy proces, w ramach którego zainteresowane podmioty (organizacje społeczeństwa obywatelskiego, niezależne ośrodki badawczo-analityczne [*think-tanks*] oraz grupy interesów) starają się wpłynąć na polityków ustalających politykę publiczną w określonej przestrzeni.

³⁶ Można wyróżnić wiele istotnych polityk publicznych prowadzonych w określonych, wyodrębnionych obszarach przestrzeni publicznej. Ich przegląd znaleźć można np. w podręczniku: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

³⁷ M. Ben-Gera, *The role of ministries in the policy system. Policy development, monitoring and evaluation*, Sigma Paper 2007, No. 39, s. 10.

Słowo „**rozwój**” oznacza w kontekście polityk publicznych nieodwracalną i utrwaloną zmianę. Rozwój zawsze ma naturę ewolucyjną, można go wywoływać i opisywać, ale nigdy do końca nie jest kontrolowany³⁸. Według J. Hausnera³⁹ polityka rozwoju łączy zarówno element adaptacyjności, jak i element kreatywności, zależy więc od społecznego eksperymentowania i społecznych innowacji. W polskim porządku prawnym polityka rozwoju zdefiniowana jest w art. 2 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm., nazywaną dalej ustawą o rozwoju) jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”. Jest to definicja funkcjonalna, przedstawiająca politykę rozwoju od strony zarządczej („zespół działań podejmowanych i realizowanych”), pokazująca szerokie spektrum celów ogólnych, związanych zarówno z różnymi politykami publicznymi, odnoszącymi się do poszczególnych sektorów i funkcji państwa („spójność społeczno-gospodarcza, przestrzenna, podniesienie konkurencyjności gospodarki, tworzenie nowych miejsc pracy”), jak i z różnymi terytoriami, a co za tym idzie – władzami publicznymi („w skali krajowej, regionalnej i lokalnej”).

Poszczególne polityki publiczne wchodzące w skład polityki rozwoju muszą się w sposób oczywisty wzajemnie uzupełniać, aby polityka rozwoju stała się syntezą wszystkich szczegółowych polityk. To wzajemne uzupełnianie poszczególnych polityk dotyczy również dwóch podstawowych podejść do polityki rozwoju – sektorowego i terytorialnego. Podejście sektorowe stawia nacisk na rozwój wybranych dziedzin, takich jak rolnictwo, transport czy energetyka. Podejście terytorialne natomiast związane jest z „silnym ukierunkowaniem interwencji publicznej na wzmacnianie konkurencyjności regionów oraz odblokowaniem procesów wzrostowych przez pełniejsze wykorzystanie przewag konkurencyjnych i potencjałów rozwojowych”⁴⁰. Silne ukierunkowanie polityk publicznych na wymiar terytorialny rozwijane jest w UE, gdzie wręcz przyjęto pewne metodologiczne zasady znacząco wzmacniające to ukierunkowanie⁴¹.

To, co jest jednak najważniejsze, to potrzeba wprowadzenia właściwej koordynacji zarówno w wymiarze komplementarności celów, jak i użytych do ich osiągnięcia instrumentów między wymiarem terytorialnym, wskazującym cele polityki rozwoju w układzie przestrzennym, a krajowymi politykami sektorowymi oraz różnymi politykami UE, ukierunkowanymi przede wszystkim na realizację celów wspólnotowych (spójności, konkurencji, Wspólna Polityka Rolna itp.).

Zarówno polityka rozwoju, jak i wchodzące w jej skład szczegółowe polityki publiczne tworzone są w ramach systemu zarządzania polityką rozwoju kraju w określonym procesie, który można przedstawić w formie pewnego **cyklu działań**. Cykl ten rozpoczyna się zwykle od decyzji politycznej (często w formie wstępnego ustalenia pewnych celów głównych),

³⁸ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, op. cit., s. 391.

³⁹ *Ibidem*, s. 369–373.

⁴⁰ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020* – dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r., Warszawa 2010, s. 16.

⁴¹ *Ibidem*, s. 17.

a po społecznej dyskusji następuje uszczegółowienie celów głównych, co otwiera pole do przyjęcia bardziej konkretnych decyzji w formie opracowanych strategii. Decyzje te są wdrażane w procesie zarządzania publicznego poprzez różnorakie działania, a uzyskane rezultaty są monitorowane i oceniane, co prowadzić może do modyfikacji przyjętych elementów danej polityki, w tym celów głównych. W ramach cyklu procesu określonej polityki ustala się: po pierwsze, co ma być osiągnięte (cele główne danej polityki publicznej), a po drugie – co powinno być zrobione, aby to osiągnąć, jak to zrobić i kto powinien to zrobić (strategia osiągania przyjętych celów głównych polityki publicznej). Następnym krokiem jest realizacja przyjętej strategii w ramach ustalonego systemu instytucjonalnego, w tym monitorowanie dokonań oraz ewaluacja osiągniętych rezultatów.

Z przedstawionego powyżej modelu cyklu ustanawiania polityk wynika, że procesem inicjującym określoną politykę publiczną jest decyzja polityczna, oparta zarówno o polityczne zobowiązania, jak i analizy merytoryczne. Podejmowanie decyzji politycznej związane jest z różnorodnymi procesami, zachodzącymi zarówno wewnątrz elit politycznych (kompromis wewnątrzkoalicyjny, uzgodnienia), jak i między elitami politycznymi a zewnętrznymi grupami interesów (akceptacja, przyzwolenie, konsensus). Decyzje polityczne bardzo rzadko są rezultatem pragmatycznej analizy eksperckiej problemu, częściej są rezultatem kompromisu zarówno między grupami polityków, jak i z zewnętrznymi grupami interesów. We współczesnym społeczeństwie, w którym rola rozmaitych grup interesu jest coraz większa, rządy w zasadzie utraciły możliwość samodzielnego narzucania swoich rozwiązań.

Poszczególne polityki publiczne, będące produktem działań opisanych powyżej, są często związane z procesem równoczesnego wprowadzenia określonych zmian w powszechnie obowiązującym prawie. Można też – odwracając sytuację – powiedzieć, że każda zmiana w prawie odzwierciedla określoną politykę władzy publicznej, aczkolwiek nie zawsze w sposób koherentny. Dobrym przykładem⁴² jest ustawowe wprowadzenie zmniejszonej prędkości maksymalnej dla użytkowników określonego typu drogi publicznej. Warto zwrócić uwagę na fakt, że zmiana ta może być niezbędna dla wprowadzenia różnego rodzaju polityk, np. związanej z bezpieczeństwem na drogach, zmniejszeniem liczby wypadków, ale też dotyczyć może polityki energetycznej, z której wynika konieczność redukcji zużycia benzyny czy polityki służącej zmniejszaniu hałasu. Wprowadzenie bądź modyfikacja obowiązującej normy prawnej jest klasycznym narzędziem służącym wdrożeniu określonej polityki, chociaż – jak pokazuje przykład – wprowadzenie nowej normy w celu osiągnięcia celu jednej określonej polityki może wpływać (zarówno korzystnie, jak i niekorzystnie) na rezultat wielu polityk publicznych, ale generalnie przyjęta norma prawna jest narzędziem lub – precyzyjniej – jednym z wielu narzędzi do osiągania celów danej polityki w określonej grupie docelowej. I jak każde narzędzie może być dobrane optymalnie lub może być całkowicie bezużyteczne, generując dodatkowe koszty zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym.

⁴² Przykład ten rozważany jest w opracowaniu: M. Ben-Gera, *op. cit.*, s. 12.

W ramach takiego całościowego **systemu zarządzania polityką rozwoju kraju** wyróżnić należy trzy – wyraźnie wyodrębnione – podsystemy⁴³:

- **podsystem programowania**, służący inicjowaniu kierunków działań, opracowaniu dokumentów strategicznych i przyjęciu łańcucha celów,
- **podsystem instytucjonalny**, służący określeniu instytucji zaangażowanych w realizację działań mających doprowadzić do osiągnięcia zaplanowanych celów,
- **podsystem realizacji**, w skład którego wchodzi procesy zarządzania i kontroli, monitorowania, ewaluacji, sprawozdawczości oraz finansowania poszczególnych działań.

Podsystem programowania służy do realizacji funkcji strategicznej określonej polityki publicznej, czyli powinien pozwolić na właściwe skierowanie środków i działań na kluczowe dla danej polityki potrzeby, natomiast podsystemy instytucjonalny i realizacji są niezbędnym narzędziem funkcji wdrożeniowej, czyli sprawnego wykonania przyjętych w strategii środków i działań. W podsystemie realizacji mamy do czynienia z procesem ewaluacji, służącym do realizacji funkcji refleksyjnej, która wspiera zarówno funkcje strategiczną, jak i wdrożeniową poprzez wyciąganie wniosków z badań ewaluacyjnych, rozwiązywanie bieżących problemów oraz korygowanie strategicznych wizji⁴⁴. Poniżej zdefiniujemy i omówimy kluczowe procesy realizowane w ramach systemu zarządzania polityką rozwoju kraju. Procesami tymi są: programowanie, zarządzanie, implementacja i finansowanie oraz monitorowanie i ewaluacja.

4.2.1. Programowanie

Warto zwrócić uwagę na możliwe trudności w rozróżnieniu pojęcia „polityka publiczna” czy też szerzej – „polityka rozwoju”, od pojęcia „strategia publiczna” bądź „strategia rozwoju”. Pod pojęciem **strategii** kryje się ogólny proces decydowania, co chcemy osiągnąć i jak chcemy tego dokonać. Istotą każdej strategii jest dokonanie wyboru kierunków działania z punktu widzenia realizacji przyjętych celów. Polityka publiczna artykułuje intencję dokonania zmian oraz określa polityki, które powinny być wspólnie wdrażane w celu osiągnięcia zakładanych zmian, natomiast strategia określa cele, wybiera najbardziej odpowiednie narzędzia do ich osiągnięcia i uszczegóławia ich praktyczne stosowanie. Relacja między „polityką” i „strategią” jest bardzo ścisła i interakcyjna.

W naszym opracowaniu pojęcia „**strategia**” będziemy używali – zgodnie z podejściem prezentowanym przez M. Ben-Gerę⁴⁵ – do dokumentów definiujących cele ogólne, których osiągnięcie wymaga udziału wielu organów władzy publicznej w co najmniej średnim horyzoncie czasowym. Osiągnięcie zaplanowanych celów ogólnych tak rozumianej strategii wymaga rozwinięcia wielu polityk publicznych. **Programowanie strategiczne** natomiast

⁴³ *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski* – dokument opracowany przez MRR we współpracy z Kancelarią Prezesa RM i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa RM, przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów 27 kwietnia 2009 r., Warszawa 2009, s. 6–9.

⁴⁴ K. Olejniczak, *Rola ewaluacji w krajowych politykach publicznych – analiza systemowa lat 1999–2010*, [w:] A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa 2010, s. 44.

⁴⁵ M. Ben-Gera, *op. cit.*, s. 10.

określić można jako „działalność państwa polegającą na opracowaniu i realizacji różnego rodzaju dokumentów strategicznych (strategii, programów *etc.*)”⁴⁶. Jest to więc strategiczna diagnoza oparta o wykorzystanie wiedzy (zakłada to wariantowość w procesie programowania), opisująca wyzwania rozwojowe, ustalająca priorytety rozwoju oraz identyfikująca możliwe problemy. Ustawa o rozwoju stwierdza wprost: „politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, przy pomocy programów służących osiągnięciu celów”⁴⁷.

Programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, ustanawianymi w celu realizacji przyjętych strategii rozwoju kraju, określającymi działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącym element programu. Działania te zwykle pogrupowane są w **projekty**, traktowane jako najniższy element układu realizacji określonej strategii. Są one realizowane na podstawie decyzji lub zawartej umowy. Ustawa o rozwoju dzieli programy realizujące strategię rozwoju na **programy operacyjne**, które są współfinansowane z budżetu UE, oraz **programy rozwoju**, finansowane wyłącznie ze środków krajowych (w tym tzw. programy wieloletnie)⁴⁸.

Przyjęty w Polsce sposób **koordynacji** procesów programowania polityki rozwoju, jak to zapisano w dokumencie przekazanym Sejmowi przez Radę Ministrów⁴⁹, „polega na uwalnianiu i wspomaganiu procesów rozwojowych, w których kluczowa rola przypada jednostkom, ich związkom i podmiotom gospodarczym”. Jest to tzw. **otwarta metoda koordynacji (OMC)**, wymuszająca realizację zasady partnerstwa poprzez współdziałanie podmiotów różnych szczebli administracji publicznej oraz struktur pozarządowych, oparta na tzw. **zarządzaniu wielopoziomym** (*multi-level governance*). Głównymi podmiotami publicznymi, które uczestniczą w ramach rządu w procesie koordynacji polityki rozwoju kraju, są: Prezes RM oraz jego organ opiniodawczo-doradczy, czyli Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju, Minister Rozwoju Regionalnego oraz inni ministrowie, w tym zwłaszcza Minister Finansów.

4.2.2. Zarządzanie

Termin „**zarządzanie**” związany jest z koordynowaniem działań, które są wykonywane przez określone podmioty (ludzi, ich zespoły, jednostki organizacyjne, systemy administracyjne) oraz służą osiągnięciu określonego celu, nakierowanego na uzyskanie oczekiwanej wartości publicznej. Często dla podkreślenia specyfiki obszaru wprowadza się pojęcie zarządzania publicznego, rozumianego jako organizacja procesu realizacji strategii publicznych zaspakajających istotne potrzeby społeczne. Zarządzanie, traktowane jako proces, oparte jest na przyjętych strategiach i służy ich pełnej implementacji, a uzyskana trwała wartość publiczna (traktowana jako element rozwoju) jest najważniejszym osiągniętym rezultatem. W procesie zarządzania wyróżnia się zwykle następujące funkcje: planowanie,

⁴⁶ Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, *op. cit.*, s. 11.

⁴⁷ Art. 4 ust. 1 ustawy o rozwoju.

⁴⁸ Art. 136 ustawy z 26 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

⁴⁹ Informacja rządu na temat polityki rozwoju – dokument przyjęty przez Radę Ministrów i przekazany Sejmowi 18 stycznia 2010 r., Druk Sejmowy Nr 2671, s. 36–40.

organizowanie, podejmowanie decyzji, delegowanie zadań, koordynowanie, kontrolowanie oraz monitorowanie. W ramach każdej z tych funkcji można wykorzystywać określone instrumenty służące do ich realizacji.

Zarządzanie publiczne realizowane jest przez grupę **menadżerów publicznych**, czyli osób zarządzających sferą publiczną. Menadżerowie publiczni pełnią funkcje organów władzy wykonawczej i (lub) zajmują stanowiska kierownicze w jednostkach organizacyjnych sektora finansów publicznych. Ich podstawowym narzędziem zarządzania w sensie prawnoadministracyjnym jest uprawnienie do nadzoru wykonywanych zadań albo uprawnienia decyzyjne w zakresie reformy określonej części administracji publicznej⁵⁰.

Cele strategiczne przyjęte w strategiach osiągane są zwykle bądź w określonej grupie docelowej społeczeństwa, bądź w całym społeczeństwie, natomiast rezultaty celów operacyjnych, służące do osiągnięcia celów strategicznych, realizowane są w poszczególnych podmiotach (jednostkach organizacyjnych) sektora publicznego. Głównym zadaniem zarządzania jest zapewnienie realizacji opracowanej strategii, jak również bieżące rozwiązywanie szczegółowych problemów, które nie zostały ujęte w planie ogólnym na poziomie strategicznym. Zarządzanie polityką rozwoju jest więc ściśle powiązane ze strategiami rozwoju, gdyż konkretyzuje i weryfikuje poszczególne koncepcje przyjęte w dokumentach strategicznych.

Przyjmujemy więc, że zarządzanie polityką rozwoju, służące realizacji przyjętej polityki rozwoju, zapisanej w postaci określonych strategii stanowi⁵¹: „zespół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej różnych szczebli, we współpracy z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych oraz organizacji pozarządowych, w oparciu o zasadę partnerstwa, w celu osiągnięcia wcześniej założonych celów”.

Żadna polityka, w tym zwłaszcza polityka rozwoju, nie może być prowadzona bez aktywnego udziału społeczeństwa. Rozwój bez społecznych dyskusji i sporów nie jest możliwy, a realizowany wyłącznie siłami aparatu państwa bardzo rzadko jest optymalny. Ponadto – w czasach globalizacji i wzajemnych powiązań w ramach europejskiej przestrzeni administracyjnej – należy wziąć pod uwagę fakt istnienia kontekstu narodowego. Odnosi się to zarówno do mentalności kulturowej, jak i do historycznego przebiegu procesów demokratyzowania państwa.

Poziom podejmowania decyzji politycznej jest poziomem, na którym powinien się odbywać dialog władzy i obywateli, dialog rozumiany jako postawienie konkretnych propozycji i wspólne ich rozpatrywanie. Przez **współzarządzanie publiczne** rozumieć będziemy różne formy dyskursu społecznego i sporu politycznego, służące zarówno do identyfikacji problemów społeczeństwa, jak i do realnego ustanowienia celów głównych poszczególnych polityk. Ten pierwszy etap cyklu ustanawiania określonej polityki, wchodzącej w skład polityki rozwoju, zależy więc zarówno od umiejętności klasy politycznej, jak i od prawidłowego

⁵⁰ A. Bosiacki, *Strategiczne zarządzanie w sferze publicznej a zagadnienia teorii prawa. Cele i kierunki ewolucji*, [w:] A. Bosiacki (red.), H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa 2010, s. 53.

⁵¹ *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, op. cit., s. 3.

przeprowadzenia szerokiej debaty publicznej, nastawionej na analizę propozycji konkretnych zmian, a nie na wyrażaniu niezadowolenia z dotychczasowych działań władzy publicznej.

Należy podkreślić, że między zarządzaniem a rządzeniem istnieje klarowna relacja przyczynowo-skutkowa, ponieważ aktywność władz publicznych musi układać się w logiczny łańcuch działań, a ich sprawna i skuteczna realizacja powinna powodować – zaplanowane w łańcuchu logicznym – następstwa społeczne, które odpowiadają na oczekiwania społeczeństwa. Osiągnięcie zaplanowanych w społeczeństwie i dla społeczeństwa rezultatów jest najważniejszym wymiarem pojęcia sprawnego działania⁵².

4.2.3. Implementacja i finansowanie

W ramach przyjętego systemu zarządzania polityką rozwoju kraju wyróżnia się **podsystem instytucjonalny**, opisujący zarówno strukturę organizacyjną systemu (podmioty, urzędy, jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych), jak i zadania poszczególnych instytucji w systemie oraz podsystem wdrażania, na który składają się procesy monitorowania oraz oceny uzyskanych rezultatów.

Struktura organizacyjna jest podstawowym narzędziem zarządzania, obejmującym całość kształt zagadnień związanych zarówno z organizacją, jak i realizacją procesu zarządzania. Przez strukturę organizacyjną rozumiemy ogół ustalonych zależności funkcjonalnych i hierarchicznych między elementami systemu zarządzania, który stanowią jednostki organizacyjne, w sposób umożliwiający osiąganie celów całości⁵³. Zależności funkcjonalne są wynikiem przyjętego podziału przedmiotowego i w sferze publicznej związane są z odrębnymi organami władzy publicznej (ministrowie właściwi do spraw określonych działów administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego). Zależności hierarchiczne dotyczą natomiast relacji podległości i podporządkowania i związane są z realizowaniem działań, mających wpływ na osiągnięcie zaplanowanego celu przez jednostki podległe bądź nadzorowane przez określone organy władzy publicznej.

Warto też zwrócić uwagę na sposób finansowania wdrażanych polityk. Nowoczesny system finansowania powinien opierać się na wieloletnim planowaniu, dotyczącym myślenia zarówno w kategoriach celów i priorytetów, jak i działań służących do ich osiągnięcia. Zarówno mechanizmy planowania, jak i procesy finansowania powinny wzmacniać relacje między finansowaniem a osiągniętymi rezultatami poprzez systematyczne korzystanie z informacji o dokonaniach – tak w aspekcie skuteczności, jak i efektywności gospodarczej działań.

To co jest najważniejsze – w sferze operacyjnej i strategicznej – to sprawne połączenie rezultatów zunifikowanego procesu planowania osiągnięcia określonych rezultatów, na określonych szczeblach hierarchii zadaniowej, z procesami budżetowymi. Obowiązująca

⁵² A. Schick, *Państwo sprawne. Rozmyślania nad koncepcją, która nie doczekała się jeszcze realizacji, choć jej czas już nadszedł*, Służba Cywilna 2004, nr 8, s. 11–56 lub J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, PWN, Warszawa 2008, s. 23–51.

⁵³ J. Dziadoń, *Określenie struktury organizacyjnej dla potrzeb jej diagnozowania i projektowania*, Zeszyty Naukowe AE w Krakowie 1986, nr 234, s. 111.

klasyfikacja budżetowa oparta jest o definiowanie niezbędnych zasobów dla już istniejących instytucji publicznych i nie pokazuje celu przeznaczenia środków. Podstawowym natomiast kryterium podziału środków powinny stać się zadania, które muszą być wypełniane przez państwo, w tym zadania związane z rozwojem. Wdrażany obecnie układ zadaniowy budżetu, o ile zostanie właściwie zaimplementowany do systemu zarządzania państwem, pozwoli na takie zaprojektowanie mechanizmów i procesów finansowania sektora publicznego, które wzmocnią relacje między finansowaniem a osiągniętymi rezultatami (produktami i wynikami) poprzez systematyczne korzystanie z informacji o dokonaniach oraz spowodują wzrost alokacyjnej i technicznej skuteczności wydatków publicznych.

Konsekwencją pełnego wdrożenia do polskiej administracji publicznej programowania oraz realizacji zadań publicznych przedstawionych w układzie zadaniowym budżetu będzie przyjęcie zasady, **iż proces ustalania budżetu służy do racjonalizowania celów i polityki rządu**. Budżet państwa stanie się wtedy instrumentem do określenia najbardziej efektywnych wydatków na istniejącym zbiorze celów⁵⁴.

4.2.4. *Monitorowanie i ewaluacja*

Podstawowym zadaniem osoby odpowiedzialnej za badany system (podsystem) lub jednostkę organizacyjną jest wdrożenie najbardziej oszczędnych, wydajnych i skutecznych działań, przy pomocy których „przerabia” dostępne zasoby finansowe oraz niefinansowe na takie rezultaty, które w sposób optymalny wpływają na osiągnięcie celów wyższego stopnia.

Zakładamy więc, że wymiar działań jest wymiarem **operacyjnym**, tzn. iż każde działanie kończy się na osiągnięciu określonego rezultatu (produktu) oraz ma wpływ na osiągnięcie rezultatu wyższego poziomu (wyniku, oddziaływania). Uzyskane rezultaty można opisać konkretnymi miernikami dokonań zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Problem oceny konkretnego dokonania zwykle rozważa się w dwóch aspektach:

- **miernika (-ów) dokonania**, czyli sposobu opisanego uzyskanego rezultatu (zwykle w kategoriach mierzalnych) w celu porównania tego, co zamierzaliśmy, z tym, co osiągnęliśmy jako rezultat naszych działań,
- **miernika (-ów) jakości dokonania**, czyli sposobu opisanego jakości uzyskanego rezultatu, najczęściej jest to jakość rozumiana w kategoriach ekonomicznych, czyli związana z efektywnością działań (produktywność kosztowa, skuteczność kosztowa – *value for money*).

Stosowanie zasady stałego monitorowania efektywności i skuteczności działań publicznych jest podstawowym, niezbędnym warunkiem koniecznym właściwego zarządzania rozwojem kraju. Pod pojęciem monitorowania rozumieć należy zorganizowany sposób – zwykle ciągły i długoterminowy – określania aktualnej wartości przyjętych mierników. Proces monitorowania jest klasycznym procesem wspomagającym zarządzanie publiczne

⁵⁴ Zob. m.in.: M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, European Institute of Public Administration, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008 oraz T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, Difin, Warszawa 2009.

na wszystkich poziomach, na których zdefiniowano cele i służy systematycznemu zbieraniu, raportowaniu i interpretacji mierników, opisujących postęp i rezultaty dokonań zarówno w ich aspekcie rzeczowym, jak i finansowym.

Pod pojęciem ewaluacji rozumiemy natomiast zarówno analityczną ocenę rezultatów uzyskanych w wyniku prowadzenia polityk publicznych, działalności jednostek organizacyjnych czy realizowanych programów, zwłaszcza pod kątem ich rzetelności i użyteczności, jak również ocenę, czy zaprojektowane podsystemy programowania (instytucjonalny i realizacji) są zdolne do osiągnięcia zaplanowanych rezultatów. Różnorodność celów ewaluacji powoduje, że wyróżnia się różne jej rodzaje⁵⁵ – począwszy od ewaluacji systemu tworzenia strategii, poprzez ewaluację strategii, ewaluację oddziaływań, ewaluację rezultatów czy też ewaluację systemu realizacji celów.

Warto podkreślić, że ewaluacja, w przeciwieństwie do monitoringu i kontroli, nie skupia się na aspekcie finansowym i rzeczowym uzyskanych rezultatów ani wyłącznie na monitorowaniu jego postępów, ale przede wszystkim na rezultatach średnio- i długoterminowych. Zakres przedmiotowy badań ewaluacyjnych, w tym problemy, które muszą zostać rozwiązane dzięki realizacji badania, określają tzw. pytania ewaluacyjne. Grupuje się je zazwyczaj według 5 klasycznych kryteriów ewaluacyjnych: skuteczności, efektywności, odpowiedniości, użyteczności oraz długotrwałości (perspektywiczności).

4.3. Podstawowe zasady polityki rozwoju

Polityka rozwoju powinna być prowadzona w myśl zasad (reguł), które organizują jej przebieg, poczynając od określania celów i priorytetów, poprzez procesy wdrażania, monitorowania i oceny uzyskanych rezultatów. Pod pojęciem zasad rozumiemy główne założenia, zasady logiczne i wymagania bądź wytyczne, które obowiązują w całym omawianym systemie, organizując jego strukturę oraz przebieg działań.

Poniżej przedstawimy krótką charakterystykę głównych zasad stanowiących podstawę do ustanawiania i realizacji polityk publicznych⁵⁶. Są to:

- zasada zrównoważonego rozwoju,
- zasada niedyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym,
- zasada solidarności,
- zasada spójności,
- zasada dobra wspólnego i demokratycznego państwa prawnego.

⁵⁵ K. Opolski, P. Modzelewski, *Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii*, [w:] A. Haber, M. Szalas (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa 2010, s. 23–37.

⁵⁶ Zasady te wyróżnione zostały – jako te, które powinny być uwzględniane w działaniach wszystkich strategii oraz programów rozwoju – w rządowym opracowaniu: *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, *op. cit.*, s. 4.

4.3.1. Zasada zrównoważonego rozwoju

Zasada zrównoważonego rozwoju wymaga poszukiwania równowagi między celami rozwoju ekonomicznego, spójności społecznej oraz ochrony środowiska. Zasada ta zyskała w Polsce rangę konstytucyjną⁵⁷, a definicję zrównoważonego rozwoju przedstawiono w art. 4 pkt 50 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.) jako: „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

Najszerszą definicję zrównoważonego rozwoju stanowi zbiór 27 zasad zamieszczonych w dokumencie podpisanym podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r. w sprawie środowiska i rozwoju przez ministrów większości krajów, nazwanym *Deklaracją z Rio*⁵⁸. *Deklaracja z Rio* i powyższe zasady zostały uzupełnione o zbiór 2500 rekomendacji dla państw, rządów, organizacji międzyrządowych i międzynarodowych oraz dla społeczeństw, znanych pod nazwą *Agenda 21 – plan działań dla zrównoważonego rozwoju globalnego na wiek XXI*. Zbiór ten, znany bardziej jako *Agenda 21*, stanowi wytyczne dla opracowania regionalnych, narodowych i lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju⁵⁹.

Agenda 21 podzielona została na cztery sekcje, z których każda dotyczy osobnych, choć zintegrowanych ze sobą sfer rozwoju, tzn.:

- ekonomicznej i społecznej,
- zasobów naturalnych, ich racjonalnego wykorzystywania i ochrony,
- roli głównych grup społecznych, realizatorów rozwoju zrównoważonego,
- instrumentów realizacji rozwoju zrównoważonego.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że zrównoważony rozwój został wskazany w długofalowym programie społeczno-gospodarczym UE – Strategii *Europa 2020* jako jeden z trzech priorytetów: „rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej”⁶⁰.

Zasada zrównoważonego rozwoju opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego, jak również na poszanowaniu praw podstawowych, w tym wolności i równości szans dla wszystkich. Zapewnia solidarność wewnątrz- i międzypokoleniową. Służy wspieraniu dynamicznej gospodarki, pełnego zatrudnienia, wysokiemu poziomowi edukacji, ochrony zdrowia, spójności społecznej i terytorialnej, jak również ochronie środowiska w bezpiecznym i spokojnym świecie, przy poszanowaniu różnorodności kulturowej.

⁵⁷ Art. 5 Konstytucji RP stanowi: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

⁵⁸ Hhttp://www.mipe.oswiata.org.pl/rozwoj/doc/deklaracja_z_rio.pdf.

⁵⁹ Hhttp://www.un.org/esa/dsd/agenda21.

⁶⁰ *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010)2020, Bruksela 2010, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf.

4.3.2. Zasada niedyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym

Zgodnie z Konstytucją RP wszyscy są wobec prawa równi⁶¹. Zasada równości wobec prawa jest również podstawową zasadą prawa wspólnotowego⁶². Równość wobec prawa, czyli jednakowe traktowanie osób, które znalazły się w tej samej sytuacji faktycznej i prawnej, stanowi podstawową wartość współczesnego świata, regułę kształtowania pozycji jednostki wobec państwa oraz zasadę wyznaczającą relacje między poszczególnymi jednostkami. Negatywnym aspektem zasady równości jest zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Dyskryminacja oznacza nierówne, zróżnicowane traktowanie, które nie jest uzasadnione obiektywnymi przyczynami ani prawnie usprawiedliwione. Jest to wszelkie rozróżnienie, wyłączenie lub uprzywilejowanie, którego skutkiem jest zniweczenie albo naruszenie równości szans lub równego traktowania. Polityka równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji ma znaczenie strategiczne dla współczesnego państwa, zapewniając zrównoważony rozwój społeczny i sprawiedliwy dostęp do dóbr i usług dla wszystkich obywateli.

Zasada równości szans jest w prawie i dokumentach strategicznych UE rozumiana bądź jako zasada równego traktowania i niedyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, bądź jako obowiązek planowania konkretnych działań wyrównawczych, w przypadku stwierdzenia nierówności, których doświadcza konkretna grupa osób lub w przypadku doświadczania specyficznych barier dostępu, mogących powodować wykluczenie społeczne⁶³. Faktyczne wyrównywanie szans i przeciwdziałanie dyskryminacji polega zarówno na skuteczniejszym przestrzeganiu prawa, jak i stosowaniu narzędzi politycznych. Obejmują one: podnoszenie świadomości, wprowadzanie polityki równości do głównego nurtu działań w każdym obszarze, zbieranie i analizowanie danych oraz stosowanie konkretnych działań wyrównawczych.

Ważnym zagadnieniem jest równość szans kobiet i mężczyzn. Komisja Europejska przyjęła w 2010 r. *Strategię na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2010–2015*⁶⁴, w której zapisano: „brak równości kobiet i mężczyzn jest pogwałceniem praw podstawowych. Bardzo negatywnie wpływa to również na gospodarkę i prowadzi do niedostatecznego wykorzystywania bogactwa talentów kobiet. Tymczasem równość płci może być atutem ekonomicznym i gospodarczym. Aby osiągnąć cele Strategii *Europa 2020*, a mianowicie inteligentny, trwały i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost, należy częściej i skuteczniej wykorzystywać potencjał i umiejętności kobiet”.

⁶¹ Art. 32 Konstytucji RP stanowi: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.

⁶² Art. 23 Karty Praw Podstawowych UE (Dz.Urz. UE C Nr 303/2007).

⁶³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Niedyskryminacja i równość szans. Odnowione zobowiązanie, COM(2008)420, Bruksela 2008.

⁶⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2010–2015, COM(2010)491, Bruksela 2010.

4.3.3. Zasada solidarności

Zasada ta reguluje stosunki społeczne w kierunku realizacji dobra wspólnego, jak i w kierunku rozwoju osoby ludzkiej, poprzez wzajemną współpracę i współdziałanie wszystkich w obrębie danych społeczności. Zakłada ona wzajemne zrozumienie i współpracę między jednostkami, ugrupowaniami społecznymi i państwami. W nauce społecznej Kościoła katolickiego solidarność to „mocna i trwała wola angażowania się na rzecz dobra wspólnego, czyli dobra wszystkich i każdego, wszyscy bowiem jesteśmy naprawdę odpowiedzialni za wszystkich”⁶⁵.

W wymiarze państwowym realizacja zasady solidarności dotyczy dbałości państwa i jego instytucji o realizację dobra wspólnego, w tym wspierania polityki zrównoważonego rozwoju kraju, zwalczania bezrobocia, dostarczania dóbr i niezbędnych usług wszystkim potrzebującym, solidarności wewnątrz- i międzypokoleniowej, zwalczania wykluczenia społecznego, zabezpieczenia godności osoby ludzkiej, jej praw, jak również praw społeczności lokalnych czy regionalnych.

Zasada solidarności dotyczy również wzajemnych relacji między państwami. Narody mają wobec siebie wzajemne prawa i obowiązki, dlatego stosunki między nimi powinny się układać według zasady solidarności. W warunkach UE zasada ta zakłada, że wartości, na jakich opiera się UE, stanowią dobro nadrzędne nad partykularnymi interesami poszczególnych państw. Stosowanie zasady solidarności zobowiązuje państwa członkowskie do podejmowania wszelkich właściwych środków o charakterze ogólnym i specjalnym w celu realizacji zobowiązań traktatowych. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości UE państwa członkowskie nie mogą powoływać się na interesy narodowe lub trudności wewnętrzne w celu usprawiedliwienia niewykonania prawa wspólnotowego lub jednostronnego wycofania się z podjętych zobowiązań.

Dobrym przykładem stosowania tej zasady jest zintegrowane podejście Komisji Europejskiej w ramach polityki gospodarczej, społecznej i finansowej, dotyczące połączenia i synergii między emeryturami i ogólną Strategią *Europa 2020* na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu⁶⁶. Za przepisy dotyczące emerytur są odpowiedzialne państwa członkowskie, Komisja nie podważa prerogatyw państw w kwestii emerytur lub roli partnerów społecznych i nie sugeruje, że istnieje jeden idealny model dla wszystkich systemów emerytalnych. Zwraca jedynie uwagę, że kluczowe w tym względzie jest stosowanie zasady solidarności wewnątrz- i międzypokoleniowej. Zgodnie z tą zasadą należy odpowiadać na potrzeby obecnych pokoleń, nie ograniczając możliwości przyszłych pokoleń do zaspokajania ich potrzeb tak w UE, jak i poza nią.

⁶⁵ Jan Paweł II, *Sollicitudo Rei Socialis*, http://izajasz.pl/dk,21,,sollicitudo_rei_socialis.html.

⁶⁶ *Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, KOM(2010)365, Bruksela 2010.

4.3.4. Zasada spójności

Pojęcie „spójność” oznacza istnienie określonej zgodności w ramach pewnej wybranej cechy. W różnych zastosowaniach termin ten odwołuje się do różnych zależności (kontekstów). Można mówić o spójności społecznej (związanej z kapitałem ludzkim), ekonomicznej (związanej z aktywnością gospodarczą) czy przestrzennej (związanej np. z infrastrukturą techniczną). Często wyróżnia się spójność terytorialną czy też spójność rozwiązań regulacyjnych. Według *Zielonej Księgi*⁶⁷ spójność terytorialną należy rozumieć jako zapewnienie harmonijnego rozwoju wszystkich części UE oraz gwarancję, że jej mieszkańcy będą mogli jak najlepiej wykorzystać charakterystyczne cechy obszarów leżących w granicach państw członkowskich. Spójność terytorialna w sposób oczywisty zależy od spójności społecznej i gospodarczej, ponadto wymóg spójności terytorialnej powoduje potrzebę zintegrowanego podejścia do rozwiązywania problemów na odpowiednim szczeblu terytorialnym, co wymaga współpracy władz lokalnych, regionalnych oraz krajowych, a także wzmocnienie spójności terytorialnej wymaga lepszej koordynacji między politykami sektorowymi i polityką terytorialną oraz większej spójności pomiędzy działaniami terytorialnymi.

Wzmacnianie spójności w ujęciu tradycyjnym osiąga się poprzez zmniejszanie nierówności w obrębie cechy, którą wyróżniamy, zwykle poprzez prowadzenie określonej polityki rozwoju. Spójność rozumiana jest jako proces wyrównywania czy zmniejszania nierówności. W bardziej nowoczesnym podejściu do spójności zamiast procesu wyrównującego definiuje się proces polegający na harmonijnym rozwoju społeczno-gospodarczym, uwzględniającym własny kapitał terytorialny, zarówno lokalny, jak i regionalny⁶⁸.

Zasada spójności wymaga, aby w trakcie realizacji poszczególnych polityk postępować w taki sposób, aby minimalizować potencjalne konflikty między poszczególnymi obszarami bądź podmiotami (np. konflikty ekologiczne, konflikty między interesami indywidualnymi i społecznymi itp.). Zasada ta, nazywana czasami zasadą zgodności, odnosi się do istniejących związków między politykami prowadzonymi na różnych poziomach, takich jak polityką regionalną, a polityką makroekonomiczną prowadzoną przez państwo. W myśl zasady spójności państwo powinno prowadzić i koordynować swoje polityki gospodarcze w taki sposób, by zmierzały do redukcji różnic w stopniu rozwoju poszczególnych regionów.

Celem polityki spójności gospodarczej i społecznej UE, jako wyrazu solidarności między państwami członkowskimi UE i ich regionami, jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego w całej UE. Zgodnie z art. 7 Traktatu o funkcjonowaniu UE Unia zapewnia spójność swoich poszczególnych polityk i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji. Spójność gospodarcza i społeczna, zgodnie z definicją zawartą w art. 158 Traktatu o funkcjonowaniu UE⁶⁹, jest konieczna dla „harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty” i wymaga zmniejszenia „dysproporcji w poziomach

⁶⁷ *Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, COM(2008)616, Bruksela 2008.

⁶⁸ Spójność wewnętrzna a konkurencyjność regionu łódzkiego Diagnoza strategiczna, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009, http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/1_071.pdf.

⁶⁹ Art.158 Traktatu WE.

rozwoju różnych regionów”, tzn. „zacoferania regionów najmniej uprzywilejowanych”, do których należą także obszary wiejskie. Aby osiągnąć te cele, w Traktacie przewidziano takie narzędzia, jak koordynację polityk gospodarczych, wdrażanie polityk wspólnotowych, zwłaszcza rynku wewnętrznego oraz wykorzystanie istniejących funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności.

4.3.5. Zasada dobra wspólnego i demokratycznego państwa prawnego

Zasada dobra wspólnego wynika wprost z treści art. 1 Konstytucji RP: „Rzeczypospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Oznacza to, że państwo powinno stanowić wspólnotę wszystkich obywateli, zapewniając im podstawowe prawa demokratycznego państwa prawnego oraz powinno być tak zorganizowane, aby aparat władzy publicznej nie mógł być zawłaszczony przez jedną, choćby stanowiącą większość, grupę czy orientację⁷⁰. Zasada dobra wspólnego zakłada jak najdalej idące współuczestnictwo obywateli w funkcjonowaniu instytucji publicznych ze stosowaniem zasady, że wszelkie decyzje ważne dla obywateli powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu – jak najbliżej grupy społecznej, której ma dotyczyć (zasada subsydiarności).

Pojęcie demokratycznego państwa prawnego stanowi natomiast zbiorcze wyrażenie wielu reguł i zasad obowiązujących w państwie prawnym. Pierwszoplanowe znaczenie przypisuje się godności i wolności człowieka oraz systemowi ochrony tych wartości przed ich naruszeniem ze strony władzy państwowej. Obszar praw i wolności ma stanowić sferę swobodnego działania jednostki, w który to obszar państwo może ingerować tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze (zasada proporcjonalności). Należy również rozwijać odpowiednie kanały zapewniające konsultację i uczestnictwo wszystkim zainteresowanym stronom i stowarzyszeniom.

W oparciu o przedstawione powyżej zasady funkcjonują również instytucje wspólnotowe, wymagając ich respektowania od państw członkowskich. Artykuł 6 Traktatu o UE (TUE) stanowi, że UE opiera się na zasadach wolności, demokracji poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa. Ponadto, zgodnie z respektowaną w UE zasadą subsydiarności (pomocniczości), instytucje wspólnotowe podejmują działania tylko wtedy, gdy cele Wspólnoty nie mogą być osiągnięte na niższym szczeblu, a więc przez państwa członkowskie. Poza tym, zgodnie z tą zasadą, podejmowane środki powinny być jak najprostsze i realizowane na szczeblu możliwie najbliższym obywatelowi.

⁷⁰ H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, op. cit., s. 48.

4.4. Mechanizmy prowadzenia polityki rozwoju

Pod pojęciem „mechanizm” rozumiemy sposób wykorzystania różnorodnych czynników (strukturalnych, organizacyjnych, proceduralnych), służących do skutecznego i efektywnego osiągnięcia zaplanowanych celów zarówno poszczególnych polityk publicznych, jak i megapolityki, czyli polityki rozwoju.

Poniżej przedstawimy charakterystykę trzech najbardziej istotnych mechanizmów, których stosowanie prowadzić powinno do efektywnego i skutecznego osiągania zaplanowanych celów polityk publicznych: zarządzania poprzez rezultaty, koordynowania działań i wieloletniego planowania.

4.4.1. Mechanizm zarządzania poprzez rezultaty

Istnieją różne możliwe mechanizmy służące do osiągania sprawności w działaniu. Najbardziej rozpowszechnionym jest zarządzanie zorientowane na osiąganie zaplanowanych rezultatów (*performance management*)⁷¹. Siła zarządzania poprzez rezultaty oznacza, iż pozwala ono skojarzyć określone rezultaty działania administracji (tak na poziomie jednostki organizacyjnej, jak i systemu, w skład którego wchodzi dana jednostka) ze zużywanymi zasobami, a realizację budżetu – z zarządzaniem publicznym.

Bazując na współczesnych modelach zarządzania, cele jednostki podzielić można na następujące cztery kategorie⁷²:

- 1) **cele operacyjne** – osiągane poprzez czynności, które są wykonywane w jednostce z dostępnych jej zasobów – bezpośrednie rezultaty tej działalności to produkty (*outputs*),
- 2) **cele strategiczne** – zwykle osiągane poprzez synergię produktów wytwarzanych przez współdziałające jednostki, w ramach określonego systemu administracyjnego – są to tzw. rezultaty średniookresowe (*outcomes*) oraz – w dalszej kolejności – rezultaty długookresowe, nazywane czasami oddziaływaniem (*impact*)⁷³,
- 3) **cele w obszarze sprawozdawczości** – wiarygodność sprawozdań finansowych, w tym również sprawozdań z wykonania budżetu, bilansów i innych dokumentów tego typu, przeznaczonych do użytku wewnętrznego i zewnętrznego,
- 4) **cele w obszarze zgodności** – przestrzeganie właściwych ustaw i przepisów, obowiązek działania zgodnie z prawem i regulacjami wewnętrznymi.

⁷¹ *In search of results. Performance management practices*, PUMA/OECD, Paris 1997; J. Płoskonka, *Zarządzanie przez rezultaty jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Służba Cywilna 2005, nr 12, s. 7–34 oraz J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, PWN, Warszawa 2008, s. 171–188.

⁷² COSO, *Enterprise Risk Management – Integrated Framework, Executive Summary*, September 2004, <http://www.coso.org>.

⁷³ Czasami – zwłaszcza w dokumentach UE – zamiast pojęcia „*outcome*” używa się pojęcia „*result*”. W tym opracowaniu konsekwentnie używamy następującego łańcucha rezultatów: produkt (*output*) → rezultat średniookresowy (*outcome*) → oddziaływanie lub rezultat długookresowy (*impact*).

Nacisk na podejście zadaniowe (pierwsze dwie kategorie celów) wynika z obowiązku rozliczania się przed społeczeństwem z uzyskanych rezultatów, zarówno wykonywanych bezpośrednio przez jednostkę (produktów), jak i tych spowodowanych przez produkty w społeczeństwie (rezultatów długo- i średniookresowych). Cele te powinny być osiąganе poprzez działania zgodne z zasadami należytego zarządzania finansami, a więc zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności⁷⁴.

Nacisk na sprawozdawczość wynika z obowiązku stałego rozliczania się z uzyskanych środków finansowych, które zwykle pochodzą ze źródeł zewnętrznych. Ostatnia kategoria celów wynika z oczywistego dla każdego działania obowiązku działania zgodnego z prawem.

Do opisu wszelkich działań związanych z podejściem zadaniowym stosuje się zwykle perspektywę wzorowaną na ogólnym opisie procesu wytwarzania, nazywaną w literaturze modelem „nakład – wynik” (*input – output model*). Model ten jest szeroko stosowany zarówno przy wdrażaniu reform z obszaru zarządzania publicznego⁷⁵, jak i przy opisie procesów audytu wykonania zadań⁷⁶, a także przy programowaniu i zarządzaniu programami i projektami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych UE⁷⁷. W modelu tym przyjmuje się, że ustalone dla poszczególnych jednostek zasoby przetwarzane są przez właściwe procesy w określone produkty, będące początkowym ogniwem zaplanowanego łańcucha rezultatów, prowadzącego do zaspokojenia potrzeb społeczeństwa przez osiągnięcie rezultatów średniookresowych (wyniki) i długookresowych (oddziaływanie). Ważnym elementem modelu jest analiza związków przyczynowo-skutkowych, tworzących tzw. logiczny łańcuch rezultatów. Przez łańcuch rezultatów (*results chain*) będziemy rozumieć ułożone w porządku przyczynowo-skutkowym elementy tworzące strukturę, będącą zestawem poszczególnych rodzajów rezultatów. Łańcuch rezultatów pozwala na przeprowadzenie logicznej analizy następstw określonych działań. Poszczególne ogniwa łańcucha opisującego realizację zadań publicznych przedstawić można, poczynając od czynności, jakie wykonuje pojedynczy urzędnik, a kończąc na realizowaniu funkcji państwa. Łańcuch ten możemy analizować w ramach trzech wzajemnie powiązanych elementów: łańcucha celów (cel operacyjny, cel szczegółowy, cel główny), łańcucha realizacji (czynności, procesy, działania, podzadania, zadania, funkcje) oraz łańcucha osiągniętych rezultatów (produkty, wyniki, oddziaływanie).

Klasyczny przykład struktury omawianego powyżej modelu, stosowany przy zarządzaniu projektami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych UE, przedstawiono na rysunku poniżej (rysunek 2).

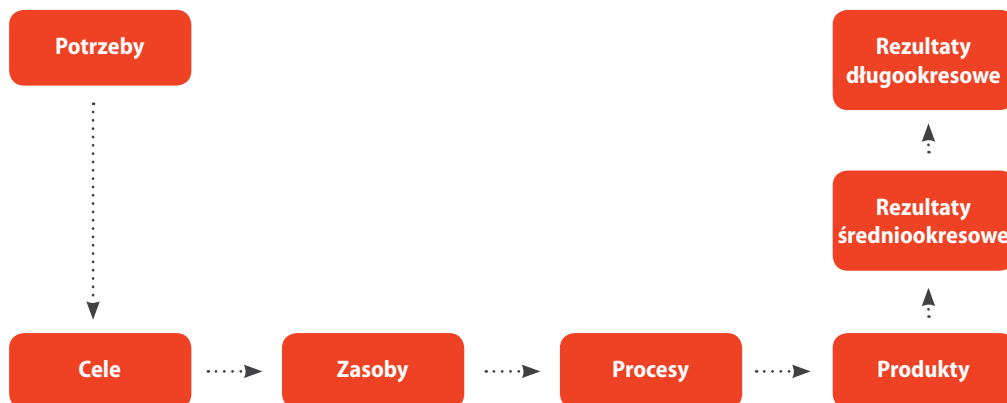
⁷⁴ W polskim prawie zasada należytego zarządzania finansami zdefiniowana została w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

⁷⁵ *In search of results. Performance management practices, op. cit.*; A. Binnendijk, *Results based management in the development co-operation agencies. A review of experience*, OECD 2002.

⁷⁶ Ch. Pollitt [et al.], *Performance or compliance? Performance audit and public management in five countries*, Oxford University Press Inc., New York 1999.

⁷⁷ *Indicators for Monitoring and Evaluation. An Indicative Methodology. The New Programming Period 2000–2006*, Methodological Working Papers No. 3, European Commission, Directorate-General XVI.

Rysunek 2. Łańcuch logiczny rezultatów, stanowiący sekwencję produktów (uzyskiwanych przez pojedyncze jednostki w systemie) oraz rezultatów średniookresowych i długookresowych (będących efektem synergicznego działania wielu jednostek)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Indicative Guidelines on Evaluation Methods. Monitoring and Evaluation Indicators*, European Commission, Working document 2006, No. 2.

Warto podkreślić, że programowanie oraz zarządzanie realizacją programów i projektów współfinansowanych z budżetu UE jest – zgodnie z prawem unijnym – realizowane w reżimie zarządzania przez rezultaty⁷⁸, co oznacza, że wyznaczonym celom przypisuje się określone środki oraz działania. Polska po wejściu do UE włączyła się w realizację polityk unijnych, w tym Polityki Spójności. Na podstawie wytycznych unijnych, określających główne cele Politykę Spójności oraz uwzględniając uwarunkowania społeczno-gospodarcze Polski, przygotowano dokument o nazwie *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*⁷⁹. Cele w nim określone są realizowane za pomocą pięciu Krajowych Programów Operacyjnych oraz 16 regionalnych programów operacyjnych, a także programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) i wzmacniają osiągnięcie zaplanowanych celów krajowej polityki rozwoju.

W przypadku działań polskiej administracji, związanych z wykonywaniem określonych w prawie materialnym kompetencji władzy publicznej, dotyczących bądź sfery nakazowo-rozdziałowej, bądź sfery usług publicznych, bądź działań wspomagających procesy rządzenia oraz realizacji tzw. programów wieloletnich, podstawowym narzędziem służącym do sprawnego i skutecznego osiągnięcia zaplanowanych celów jest wdrażany od kilku lat **układ zadaniowy budżetu państwa**. Pojęcie układu zadaniowego oraz zasady i tryb sporządzania budżetu państwa w tym układzie przedstawiono w ustawie z 24 września 2009 r. o finansach publicznych (nazywanej ustawą o finansach). Za układ zadaniowy przyjmuje

⁷⁸ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006).

⁷⁹ Dokument strategiczny określający priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych w Polsce na lata 2007–2013: *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, zostały zatwierdzone decyzją Komisji Nr CCI 2007PL16UNS001 z 7 maja 2007 r.

się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa oraz:

- zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
- podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione.

Zestawienie to zawierać powinno również opis celów zadań i podzadań, a także wartości bazowe i docelowe przyjętych mierników stopnia realizacji ustanowionych celów działalności państwa, oznaczające wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

Układ zadaniowy budżetu należy traktować jako narzędzie wspomagające zarządzanie przez rezultaty w bieżącym działaniu administracji. Warto w tym obszarze zwrócić uwagę na dwa zagadnienia. Po pierwsze zdefiniowane w układzie zadaniowym budżetu zadania budżetowe obejmują działania finansowane zarówno w całości ze źródeł krajowych, w tym działania w ramach programów rozwoju, jak i działania realizowane w ramach programów operacyjnych, współfinansowanych ze środków UE⁸⁰. Na osiągnięcie celów określonego, zdefiniowanego poprzez układ zadaniowy budżetu, zadania budżetowego mogą mieć więc wpływ zarówno bieżące działania jednostek sektora finansów publicznych, jak i działania w ramach realizacji programów rozwoju oraz działania w ramach realizacji programów operacyjnych.

Po drugie należy wziąć pod uwagę, że za osiągnięcie celów zadań budżetowych odpowiadają ministrowie właściwi do spraw określonego działu administracji rządowej. Planując wydatki na realizację działań służących do osiągnięcia celów zadań, dla których dany minister jest wiodący, planują oni wydatki zarówno ujęte w części budżetowej, którą zarządzają (realizowane przez podległych ministrowi dysponentów trzeciego stopnia), jak i wydatki umieszczone w planach finansowych (w tym również środki inne niż przekazane z budżetu państwa) nadzorowanych przez siebie jednostek sektora finansów publicznych (takich jak: agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe oraz inne państwowe osoby prawne, utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego).

Doświadczenia krajów wprowadzających mechanizm zarządzania przez rezultaty do zarządzania realizacją zadań publicznych pokazują, że metoda ta nie jest łatwa do wdrożenia. Działania w kierunku kultury zorientowanej na rezultaty oraz pomiar dokonań w sektorze publicznym postrzegane są jako bardzo duże wyzwanie, a wprowadzanie dobrego raportowania dokonań wymaga wiele czasu i wysiłku. Najbardziej złożonym aspektem do osiągnięcia w zarządzaniu rezultatami jest ustanawianie (przyjmowanie) spodziewanych rezultatów. Ważnym krokiem początkowym jest więc osiągnięcie (na etapie politycznych dyskusji) rozsądnego stopnia konsensusu w stosunku do kluczowych rezultatów, jakie mają być osiągnięte.

⁸⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz.U. Nr 42, poz. 245) do zadaniowego układu wydatków włączono budżet środków europejskich, który jest rocznym planem dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich, z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację projektów pomocy technicznej.

4.5. Mechanizm koordynowania działań

Pełne połączenie (zespolenie) obszarów zarządzania publicznego w zakresie zaspokajania bieżących potrzeb społeczeństwa oraz prac na rzecz rozwoju (zarówno tych związanych z krajowymi politykami publicznymi, jak i tych wykorzystujących polityki służące realizacji celów wspólnotowych) następować powinno w ramach jednolitego systemu planistycznego i realizacyjnego. W ramach tego systemu osiąganie celów strategicznych związane być powinno logicznym łańcuchem przyczynowo-skutkowym, z konkretnymi działaniami realizowanymi przez poszczególne jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych.

Patrzac „od dołu do góry”, każde działanie wykonywane w ramach sfery rządowej związane jest ze zdarzeniami gospodarczymi (transakcjami) realizowanymi przez poszczególne jednostki sektora finansów publicznych w ramach środków publicznych, których źródła tkwią w budżecie państwa, w dochodach państwowych jednostek budżetowych posiadających osobowość prawną, we wpływach na rachunki funduszy celowych bądź w budżecie środków europejskich lub niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej Polsce przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Działania te pogrupować można w trzy rozłączne obszary.

Obszar pierwszy to działania związane z wykonywaniem określonych w prawie materialnym kompetencji władzy publicznej, związanych bądź ze sferą nakazowo-rozdzielczą, bądź ze sferą usług publicznych. Ich korzenie tkwią w zapisach konstytucyjnych związanych z prawami i obowiązkami obywateli i państwa. Aktualnie w obszarze tym trwa wdrożenie układu zadaniowego budżetu, wymagające definiowania celów w czteroszczeblowej strukturze celów („idąc od góry” – hierarchia celów jest następująca: funkcje, zadania budżetowe, podzadania oraz działania), jak również ustalenia mierników dokonań oraz ich wartości docelowych na poszczególnych szczeblach hierarchii celów.

Obszar drugi dotyczy działań związanych bądź z zarządzaniem na terytorium Polski (tzw. zarządzanie dzielone) programami unijnymi w ramach ustanowionych systemów zarządzania i kontroli, bądź z bezpośrednią realizacją przez administrację projektów w ramach poszczególnych programów operacyjnych UE. Należy jeszcze raz podkreślić, że zarówno programowanie, jak i realizowanie tych projektów odbywa się zgodnie z przyjętą w UE procedurą zarządzania przez rezultaty. Obszar ten jest również objęty przyjętą w Polsce metodyką ustalania układu zadaniowego budżetu państwa, niemniej jednak zarówno programowanie, jak i realizowanie programów operacyjnych odbywało się do tej pory niezależnie od ustalania układu zadaniowego budżetu państwa.

Obszar trzeci związany jest z realizacją przez administrację działań w ramach przyjętych celów i mierników dla poszczególnych programów rozwoju, w tym programów wieloletnich. Zgodnie z metodyką planowania układu zadaniowego budżetu państwa programy wieloletnie przedstawiane są w układzie zadaniowym budżetu na poziomie podzadań⁸¹.

⁸¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (pkt 47).

Podstawowym wyzwaniem jest zbudowanie – zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym – jednolitego systemu programowania (planowania) oraz realizacji dla tych trzech (przedstawionych powyżej) obszarów. Tylko jednolitość programowania i realizacji w ramach tych obszarów, a więc związanych z:

- osiągnięciem celów zadań określonych w ramach tzw. układu zadaniowego,
- krajowymi politykami publicznymi, w tym programami wieloletnimi,
- realizacją projektów i programów w ramach polityk unijnych,

pozwoli nam na uzyskanie właściwej wartości dodanej, która jest przeliczalna na miliardy złotych.

Jedynym możliwym systemem instytucjonalnym, służącym do realizacji działań w ramach tych trzech zasadniczych obszarów zadań państwa, jest istniejący w Polsce system władz publicznych i ich administracji, a jedynym skutecznym środkiem realizacji jest system finansów publicznych, w tym wprowadzone wieloletnie planowanie finansów publicznych. To w ramach obowiązującego systemu finansów zdefiniowano układ zadaniowy oraz wprowadzono takie narzędzia jak system kontroli zarządczej, który buduje się zarówno na poziomie jednostki organizacyjnej, jak i systemu administracyjnego opartego na określonym dziale administracji rządowej bądź w obrębie – mającej wymiar *stricte* terytorialny – jednostki samorządu terytorialnego.

Problem unifikacji przedstawionych powyżej trzech obszarów działań należałoby zacząć zarówno od dołu (tzw. podejście *bottom up*), jak i od góry (podejście *top-down*). Patrząc „od góry”, podstawowym problemem jest sposób koordynacji procesów programowania tych trzech obszarów zadań państwa. Wymaga to konsekwentnego i skutecznego wdrożenia mechanizmu zarządzania przez rezultaty na podstawowych szczeblach struktury zarządzania rozwojem w Polsce, a więc na poziomie premiera, na poziomie ministrów działowych oraz na poziomie kierowników jednostek sektora finansów publicznych.

Warto zauważyć, że procesy służące do osiągnięcia celów operacyjnych jednostki (zaplanowanych produktów) „zanurzone są” w – przyjętym przez system administracji, w którym działa jednostka – zespole pewnych ogólnych zasad, wartości etycznych czy też filozofii zarządzania oraz w przyjętych w jednostce rozwiązaniach organizacyjnych (podział na komórki organizacyjne, departamenty itp.).

Zbudowanie – w danym systemie administracyjnym – określonego „ładu organizacyjnego” jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym do sprawnego uzyskiwania zaplanowanych rezultatów. Niezbędne są jeszcze dwa procesy: umiejętne przeprowadzenie analizy ryzyka oraz adekwatne zarządzanie uświadomionym sobie ryzykiem (m.in. poprzez mechanizmy kontrolne: zapobiegające oraz wykrywające). Suma tych procesów nosi nazwę systemu kontroli zarządczej⁸², a w terminologii unijnej – systemu zarządzania i kontroli⁸³. Właściwie skonstruowany system wspomagający zarządzanie daje kierownikowi jednostki racjonalną pewność, że „panuje nad jednostką” w obszarze realizacji jej celów (tak produktów, jak i rezultatów średniookresowych), zasobów i działań – co jest jednoznaczne

⁸² Art. 69 ustawy o finansach publicznych.

⁸³ Rozporządzenie Komisji Nr 438/2001 z 2 marca 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady WE Nr 1260/1999 dotyczącego systemów zarządzania i kontroli (Dz.Urz. UE L Nr 63/2001, s. 21–43).

z faktem, że ustanowiony system sprawnie i skutecznie zarządza możliwymi ryzykami⁸⁴. Można więc powiedzieć, że przyjęte zasady, rozwiązania organizacyjne i procesy są narzędziem do osiągnięcia określonego (zaplanowanego) rezultatu.

4.6. Mechanizm wieloletniego planowania

Model systemu programowania i realizacji polityki rozwoju kraju, jaki wybrany został w Polsce, przedstawiony jest w ustawie o rozwoju. Zgodnie z tą ustawą politykę rozwoju tworzy się na podstawie przygotowanych strategii rozwoju, przy czym wyróżniono trzy rodzaje strategii. Pierwsza to strategia długookresowa, „określająca główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, obejmujący okres co najmniej 15 lat”. Ustawa nakazuje również, aby strategia długookresowa uwzględniała uwarunkowania wynikające z członkostwa Polski w UE. Ponadto ustawa wprowadza obowiązek przygotowania ŚSRK, określającej podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w okresie od 4 do 10 lat, oraz definiuje tzw. inne strategie rozwoju jako dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w obszarach wskazanych w ŚSRK odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin.

Bazując na tych ustawowych zapisach, Rada Ministrów przyjęła dokument przedstawiający propozycje modelu systemu zarządzania rozwojem w Polsce – *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*⁸⁵. W dokumencie tym przewiduje się dwa krajowe dokumenty strategiczne, określające w średnim i długim horyzoncie cele rozwojowe kraju⁸⁶ oraz 9 strategii rozwoju⁸⁷ dotyczących realizacji osiągania celów zawartych w tych dwóch dokumentach strategicznych. Obszary spraw publicznych objęte przez poszczególne strategie oraz wyznaczeni wśród ministrów koordynatorzy, kierujący pracami nad poszczególnymi strategiami przedstawieni są w przyjętym przez Radę Ministrów dokumencie – *Plan uporządkowania strategii rozwoju*⁸⁸.

Przedstawiony nowy model zarządzania rozwojem kraju różni się od dotychczasowych rozwiązań przede wszystkim:

- zintegrowanym, ponadsektorowym podejściem do problemów społeczno-gospodarczych, scalającym różne aspekty tych problemów i podkreślającym potrzebę skoordynowanych działań po stronie administracji,
- długookresowym, międzypokoleniowym horyzontem czasowym, wybiegającym poza siedmioletnie ramy planistyczne UE⁸⁹.

⁸⁴ J. Płoskonka, *Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym*, Kontrola Państwowa 2006, nr 2, s. 3–28.

⁸⁵ *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, MRR, Warszawa 2009.

⁸⁶ Będą to zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju: DSRK o co najmniej 15-letniej perspektywie oraz ŚSRK o 4–10-letniej perspektywie realizacji.

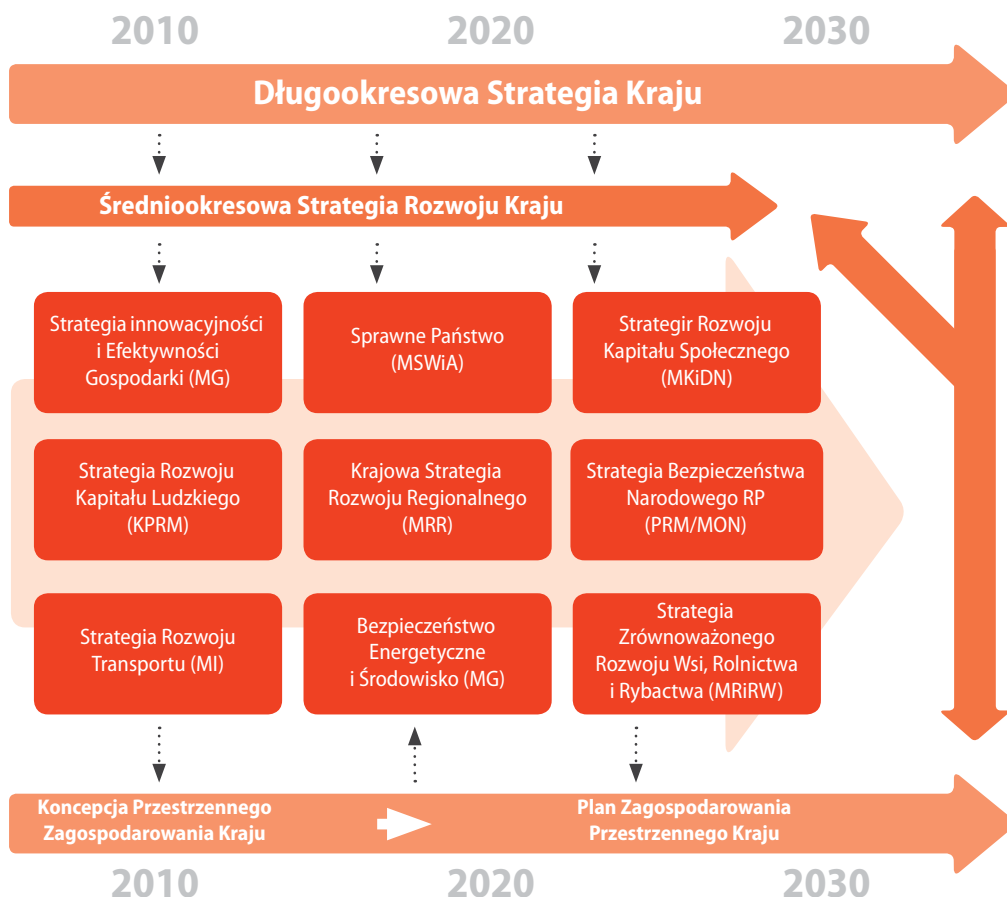
⁸⁷ Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju są to tzw. inne strategie rozwoju o 4–10-letniej perspektywie realizacji.

⁸⁸ *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, Warszawa 2010, s. 4–12.

⁸⁹ Uchwała Rady Ministrów Nr 36 z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie aktualizacji wieloletniego planu finansowego państwa na lata 2011–2014 (M.P. Nr 29, poz. 324).

Ramy nowego modelu zarządzania rozwojem kraju stanowią Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju oraz Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i Plan Zagospodarowania Przestrzennego Kraju. W tak zdefiniowanych granicach mieści się ŚSRK z 10-letnim horyzontem czasowym, w korelacji z europejskim dokumentem programowym *Europa 2020*, oraz 9 zintegrowanymi strategiami dotyczącymi Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Rozwoju Transportu, Bezpieczeństwa Energetycznego i Środowiska, Rozwoju Regionalnego, Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Rozwoju Kapitału Społecznego, Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, Sprawnego Państwa oraz Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego. Ważnym elementem porządku planowania strategicznego w odniesieniu do dokumentu *Europa 2020* jest KPR, a także cyklicznie aktualizowane: WFPF oraz Aktualizacja Programu Konwergencji. Na rysunku 3 przedstawiono schematycznie przyjęty model zarządzania rozwojem kraju.

Rysunek 3. Struktura modelu zarządzania rozwojem państwa



Źródło: Uchwała Rady Ministrów Nr 36 z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie aktualizacji wieloletniego planu finansowego państwa na lata 2011–2014 (M.P. Nr 29, poz. 324).

4.7. Instrumenty polityki rozwoju

Instrumenty polityki rozwoju stanowią narzędzie do określenia i realizacji celów polityki rozwoju. Ich katalog wynika zarówno z istniejących uregulowań prawnych, jak i zdobytych już doświadczeń realizacji polityki rozwoju.

4.7.1. Strategie rozwoju

Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn zm.) przewiduje możliwość programowania rozwoju kraju poprzez tworzenie dokumentów strategicznych. Wyróżnia trzy zasadnicze kategorie strategii rozwoju:

- DSRK,
- ŚSRK oraz
- inne strategie rozwoju.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju jest dokumentem określającym główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Musi również uwzględniać uwarunkowania wynikające z członkostwa w UE. Okres programowania powinien obejmować co najmniej 15 lat. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju zawiera w szczególności:

- główne trendy i wyzwania, wynikające zarówno z rozwoju wewnętrznego kraju, jak i zmian w jego otoczeniu zewnętrznym,
- kompleksową społeczno-gospodarczą koncepcję rozwoju kraju w perspektywie długo-okresowej, z uwzględnieniem wymiaru społecznego, gospodarczego, środowiskowego, terytorialnego i instytucjonalnego,
- scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego, uwzględniające cele i zasady zrównoważonego rozwoju,
- uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne przestrzennego rozwoju kraju,
- cele, kierunki i priorytety przestrzennego rozwoju i zagospodarowania kraju oraz sposoby ich realizacji.

W zakresie rozwoju przestrzennego strategia ta określa natomiast m.in.:

- podstawowe elementy struktury przestrzennej kraju,
- zasady realizacji i koordynacji polityk zmierzających do zapewnienia ładu przestrzennego,
- rekomendacje do uwzględnienia w ŚSRK, w tym wskazania obszarów problemowych o znaczeniu krajowym.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju jest przyjmowana przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Projekt strategii na kolejny okres powinien zostać przyjęty (w drodze uchwały) co najmniej 12 miesięcy przed upływem okresu objętego poprzednią Długookresową Strategią

Rozwoju Kraju. Strategia może być też aktualizowana w dowolnym momencie, jeśli taka konieczność wynika z sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Za koordynację przygotowania i uzgodnienia projektu strategii odpowiada Prezes RM lub wyznaczony przez niego przedstawiciel. W czasie trwania procedury opracowywania i uzgadniania dokumentu Sejm i Senat są uprawnione do przeprowadzenia debaty na temat polityki rozwoju.

Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju ustala strategiczne zadania państwa i zasady uwzględniania ich w programach. Równocześnie uwzględnia ona ustalenia zawarte w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Jest dokumentem, który określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym. Jej realizacja następuje poprzez strategie rozwoju oraz przy pomocy programów. Obejmować powinna okres 4–10 lat, jednak z zastrzeżeniem uwzględnienia okresu programowania UE. Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju zawiera w szczególności:

- diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej, regionalnej i przestrzennej kraju, z uwzględnieniem stanu środowiska,
- prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią,
- informację o sposobie uwzględnienia rekomendacji wynikających z raportu ewaluacyjnego, zawierającego szacunkową ocenę skutków strategii, sporządzonego przed rozpoczęciem jej realizacji,
- określenie celów strategicznych w okresie realizacji strategii w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym,
- wskaźniki realizacji,
- określenie kierunków polityki państwa służących osiągnięciu celów strategicznych polityki rozwoju,
- określenie kierunków interwencji podmiotów prowadzących politykę rozwoju, służącej osiągnięciu celów strategicznych polityki rozwoju,
- wyznaczenie obszarów problemowych o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym, wymagających interwencji państwa,
- założenia systemu realizacji oraz ram finansowych.

Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju jest przyjmowana przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Jej projekt jest opracowywany i uzgadniany przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, we współpracy z właściwymi ministrami. Podlega okresowej aktualizacji co najmniej raz na 4 lata. Może być też aktualizowana w dowolnym momencie, jeśli taka konieczność wynika z sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. W czasie trwania procedury opracowywania i uzgadniania dokumentu Sejm i Senat są uprawnione do przeprowadzenia debaty na temat polityki rozwoju. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nakłada również na Prezesa RM obowiązek corocznego przekazywania Sejmowi i Senatowi informacji o realizacji ŚSRK, z uwzględnieniem stopnia osiągnięcia celów Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju w roku poprzednim.

Pozostałe strategie rozwoju ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju ujęła w jednej grupie, określonej jako **inne strategie rozwoju**. Są to dokumenty ustalające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych obszarach, wskazanych w ŚSRK,

odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin, realizowane przy pomocy programów. Strategiami rozwoju dotyczącymi regionów są w szczególności:

- 1) KSRK,
- 2) strategia ponadregionalna,
- 3) strategia rozwoju województwa, o której mowa w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

Inne strategie rozwoju muszą być spójne ze ŚSRK i określać w szczególności:

- diagnozę sytuacji w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym, z uwzględnieniem stanu środowiska oraz zróżnicowań przestrzennych,
- prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią,
- cele rozwoju w zakresie objętym strategią,
- wskaźniki realizacji,
- kierunki interwencji, odpowiednio do rodzaju strategii, w ujęciu wojewódzkim lub terytorialnym,
- systemy realizacji i ramy finansowe,
- inne elementy, jeśli wynika to ze zobowiązań międzynarodowych.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego określa ponadto:

- uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju regionalnego,
- politykę państwa wobec regionów, ich grup lub obszarów problemowych,
- zasady oraz mechanizmy współpracy oraz koordynacji działań podejmowanych przez Radę Ministrów na poziomie krajowym z działaniami podejmowanymi przez samorząd terytorialny na poziomie regionu.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego powinna rozpatrywać elementy, które są wymagane od innych strategii rozwoju w ujęciu regionalnym, oraz uwzględniać ustalenia zawarte w ŚSRK i innych strategiach rozwoju.

4.8. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia

W rozdziale dotyczącym strategii rozwoju ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wspomina również o **Narodowej Strategii Spójności**. Jest to według tej ustawy dokument, którego zadaniem ma być zapewnienie realizacji w Polsce Europejskiej Polityki Spójności. Konieczność jego opracowania wynika z rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999.

Na podstawie wytycznych UE określających główne cele Polityki Spójności oraz uwzględniając uwarunkowania społeczno-gospodarcze Polski dla perspektywy programowania

2007–2013 przygotowano *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013*⁹⁰, wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Dokument ten określił kierunki wsparcia ze środków finansowych z budżetu UE dostępnych w okresie 7 lat w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia stanowiły instrument odniesienia dla przygotowania programów operacyjnych, uwzględniając jednocześnie zapisy *Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007–2015* oraz *Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008*, odpowiadającego na wyzwania zawarte w Strategii Lizbońskiej. Dokument przedstawia analizę sytuacji społeczno-gospodarczej kraju i jego regionów, formułuje najważniejsze wyzwania dla kraju w perspektywie lat 2007–2013 oraz określa cele zmierzające do osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej z krajami i regionami Wspólnoty, prezentuje alokację środków finansowych na poszczególne programy oraz ramy systemu realizacji. Dodatkowo też zawiera syntetyczny opis programów operacyjnych, realizujących zakładane w NSRO cele.

4.9. Programy operacyjne i rozwoju

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wskazuje, że tę politykę prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, przy pomocy programów służących osiągnięciu celów tej polityki. **Programy** są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, ustanawianymi w celu realizacji ŚSRK oraz innych strategii rozwoju, określającymi działania przewidziane do realizacji, zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącym element programu.

Rozróżnia się programy operacyjne i programy rozwoju. **Programem operacyjnym** jest dokument, o którym mowa w art. 37 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999. Realizuje on cele zawarte w Narodowej Strategii Spójności oraz innych strategiach rozwoju. Programami operacyjnymi są **krajowe programy operacyjne** i **regionalne programy operacyjne**. Programem rozwoju jest natomiast dokument, który realizuje cele zawarte w innych strategiach rozwoju, w tym programy wojewódzkie w rozumieniu ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz programy wieloletnie o których mowa w przepisach o finansach publicznych. Program obejmuje okres niewykraczający poza okres obowiązywania ŚSRK lub strategii rozwoju, które realizuje. Program określa w szczególności:

- diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym oraz wyniki raportu ewaluacyjnego, który poprzedza przyjęcie programu (ewaluacja skuteczności i efektywności realizacji programu),

⁹⁰ Polska. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*. Narodowa Strategia Spójności, MRR, Warszawa 2007.

- cel główny i cele szczegółowe w nawiązaniu do ŚSRK, Narodowej Strategii Spójności lub innych strategii rozwoju, wraz z określonymi wskaźnikami,
- priorytety oraz kierunki interwencji w zakresie terytorialnym, w tym w ujęciu wojewódzkim,
- sposób monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych,
- plan finansowy, w tym:
 - źródła finansowania realizacji programu,
 - kwotę środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu i jej podział między poszczególne priorytety,
 - informację o wysokości współfinansowania na poziomie programu i priorytetów,
 - podstawowe założenia systemu realizacji.

W przypadku krajowego programu operacyjnego projekt programu opracowuje oraz uzgadnia minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego we współpracy z właściwymi ministrami. W przypadku regionalnego programu operacyjnego za realizację tego zadania odpowiada zarząd województwa, we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Dla programów rozwoju kompetencja ta należy do właściwego ministra lub zarządu województwa.

Krajowy program operacyjny jest przyjmowany w drodze decyzji przez Komisję Europejską. Przed skierowaniem do Komisji Europejskiej jego projekt jest przyjmowany, w drodze uchwały, przez Radę Ministrów. Analogiczna procedura dotyczy regionalnego programu operacyjnego. W tym jednak przypadku jego projekt, przed skierowaniem do przyjęcia przez Komisję Europejską, przyjmuje w drodze uchwały zarząd województwa. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, wykonując zadania państwa członkowskiego, prowadzi negocjacje dotyczące regionalnych programów operacyjnych z Komisją Europejską w uzgodnieniu oraz przy udziale przedstawiciela instytucji zarządzającej regionalnym programem operacyjnym.

Program rozwoju opracowany przez właściwego ministra jest natomiast przyjmowany przez Radę Ministrów, w drodze uchwały, po uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego o zgodności projektu programu ze ŚSRK. Program rozwoju, opracowany przez właściwy zarząd województwa, jest przyjmowany przez zarząd województwa w drodze uchwały. Projekt regionalnego programu operacyjnego, w którym przewiduje się dofinansowanie pochodzące z budżetu państwa, zarząd województwa musi przygotowywać oraz uzgadniać we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego.

4.10. Krajowy program reform

Krajowe programy reform (KPR) są głównym narzędziem realizacji unijnej strategii gospodarczej na szczeblu państw członkowskich. Program taki powinien zawierać średniookresowy scenariusz makroekonomiczny, opis krajowych celów w zakresie 5 celów strategii gospodarczej UE, określenie głównych przeszkód dla wzrostu i zatrudnienia oraz

działania dla ich przezwyciężenia, harmonogram realizacji reform oraz ocenę skutków finansowych proponowanych działań. Pierwotnie poprzez KPR realizowana była Strategia Lizbońska, którą obecnie zastąpił nowy długookresowy program rozwoju społeczno-gospodarczego UE Strategia *Europa 2020*. W kwietniu 2011 r. państwa członkowskie UE przygotowały i przekazały do Komisji Europejskiej KPR na rzecz realizacji Strategii *Europa 2020*. Ich głównym celem jest stworzenie trwałych podstaw wzrostu gospodarczego, łączących cele unijne z priorytetami krajowymi. Krajowe programy reform będą co roku aktualizowane i przekazywane w kwietniu do Komisji Europejskiej razem z aktualizacją Programów Stabilności i Konwergencji. Polski KPR przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2011 r.⁹¹ stanowi element systemu zarządzania krajową polityką rozwoju, a zaproponowane w nim reformy, w powiązaniu z realizacją DSRK i ŚSRK oraz 9 zintegrowanymi strategiami krajowymi, umożliwią koncentrację na obszarach priorytetowych z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski⁹².

4.11. Programy rządowe

Ustawa o finansach publicznych używa pojęcia **programów wieloletnich**. Programy te są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Rada Ministrów, ustanawiając program, wskazuje jego wykonawcę. Programy wieloletnie corocznie wykazywane są w załączniku do ustawy budżetowej w układzie zadaniowym. Zestawienie to zawiera:

- 1) nazwę programu i podstawę prawną jego utworzenia,
- 2) jednostkę (lub grupę jednostek) organizacyjną realizującą program lub koordynującą jego wykonanie,
- 3) cel programu,
- 4) zadania programu,
- 5) okres realizacji programu,
- 6) łączne nakłady, w tym z budżetu państwa, na realizację programu.

4.12. Kontrakty wojewódzkie

Początkowo podstawy prawne wspierania przez rząd rozwoju regionalnego w Polsce oraz współpracy administracji rządowej i samorządowej określała ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. Nr 48, poz. 550 z późn. zm.). Zgodnie z tą ustawą rząd odpowiadał m.in. za przyjęcie NSRR oraz zawarcie z samorządami **kontraktów wojewódzkich**. Słaba pozycja ministra do spraw rozwoju regionalnego nie

⁹¹ Krajowy Program Reform. *Europa 2020*, Warszawa 2011.

⁹² [Http://www.mg.gov.pl/Gospodarka/Krajowy+Program+Reform](http://www.mg.gov.pl/Gospodarka/Krajowy+Program+Reform).

pozwoili jednak na skoordynowanie wszystkich dziaa sektorowych ukierunkowanych na regiony, w tym rwnie środków pomocowych UE. Skomplikowana i niezrozumiaa dla samorzadów procedura, jak i ograniczony poziom zaplanowanych na Program Wsparcia środków byy Źródem konfliktów i redukowały rzeczywisty efekt wdrożenia programu. Budżet Programu Wsparcia obciżyay przede wszystkim wydatki na kontynuacj inwestycji wieloletnich przekazanych samorządom w 1999 r.

Przystąpienie Polski do UE w 2004 r. wymagało korekty rozwiązań prawnych i dostosowania ich do możliwości wydatkowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE. Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.) powstała z myślą o ujednoliceniu zasad dotyczących programowania i wydatkowania tych funduszy. Mniejszą uwagę skupiono na możliwości koordynowania dziaa krajowych i wspieranych ze środków UE, jak teŹ programów regionalnych i sektorowych. Rozwiązania zawarte w ustawie potraktowano jako tymczasowe, gdyŹ obejmowały tylko krótki okres obowiązywania zasad UE przyjętych dla lat 2000–2006.

Pomimo zdobycia kolejnych doświadczeń w kreowaniu i realizacji polityki regionalnej, ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju powieliła część problemów wynikających z wcześniejszych przepisów. Ustawa ta przyjmuje, Źe **kontrakt wojewódzki** jest zawierany w celu realizacji programów lub przedsięwzięć wymagających dofinansowania ze środków krajowych budżetu państwa. Zawiera go minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego z zarządem województwa. Zakres i warunki dofinansowania programu opracowanego przez zarząd województwa środkami pochodzącymi z budżetu państwa wynika z uchwały uchwalonej przez Radę Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Kontrakt wojewódzki powinien określać co najmniej:

- kwotę dofinansowania programu opracowanego przez zarząd województwa środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych,
- warunki przekazywania środków,
- sposób wykonywania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego nadzoru nad prawidłowością wykorzystania przekazanych środków,
- zakres i tryb sprawozdawczości z realizacji kontraktu,
- sposób wykonywania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego kontroli i monitoringu nad realizacją kontraktu wojewódzkiego.

Kontrakt wojewódzki określić powinien rwnie kwotę:

- dofinansowania części zadań realizowanych przez samorząd wojewódzki w ramach krajowego programu operacyjnego,
- wkładu własnego jednostek terytorialnego w ramach realizacji regionalnego programu operacyjnego.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przewiduje moŹliwość przekazania właściwemu miejscowo wojewodzie określonych w kontrakcie wojewódzkim zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a w szczególności dotyczących nadzoru nad prawidłowością wykorzystania przekazanych środków.

4.13. Fundusze celowe

Ogólne zasady funkcjonowania państwowych **funduszy celowych** określa ustawa z 24 września 2009 r. o finansach publicznych. Funduszem celowym jest fundusz utworzony na mocy ustawy. Nie posiada on jednak osobowości prawnej. Państwowy fundusz celowy stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie. Przychody funduszu pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Do państwowych funduszy celowych nie zalicza się jednak funduszy, których jedynym źródłem przychodów, z wyłączeniem odsetek od rachunku bankowego i darowizn, jest dotacja z budżetu państwa. Źródłem przychodów funduszu celowego są zatem zarówno przychody własne (podatki i opłaty), jak i dotacja budżetowa. O ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi, fundusz celowy może też zaciągać kredyty i pożyczki.

W ramach funduszy celowych gromadzone są więc środki ze ściśle określonych źródeł i przeznaczane na ściśle określony cel (cele). Fundusze celowe mogą pełnić funkcję⁹³: alokacyjną, redystrybucyjną, mobilizacyjną i racjonalizacji wydatków publicznych. Z uwagi na kryterium dochodów można wyróżnić fundusze z dominującym udziałem dochodów własnych lub z dominującym udziałem dochodów budżetowych.

Ze względu na cele działania fundusze celowe można podzielić na takie, które służą celom społecznym przeznaczonym na infrastrukturę społeczną, oraz wyróżnić takie, których celem jest wsparcie określonej dziedziny gospodarki. Do tej grupy instrumentów nie zalicza się obecnie funduszy, których celem jest ochrona środowiska. Stanowią one bowiem odrębną grupę instrumentów polityki rozwoju.

4.14. Fundusze ochrony środowiska

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) działa w Polsce już od ponad 20 lat. Jest ustanowiony na mocy ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.). Wraz z **wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej** (WFOŚiGW) stanowił w tym okresie główne źródło finansowania w Polsce działań na rzecz ochrony środowiska. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz WFOŚiGW zaliczone są do instytucji ochrony środowiska, przy czym NFOŚiGW jest państwową osobą prawną, a fundusze wojewódzkie są samorządowymi osobami prawnymi.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz fundusze wojewódzkie prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie – Prawo

⁹³ <http://www.nbportal.pl/prezentacje/fundusze-celowe/funduszeCelowe.html>.

ochrony środowiska oraz kosztów działalności. Ich przychodami są wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz przepisów szczególnych. Mogą to być też dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, świadczenia rzeczowe i wpływy pochodzące z fundacji, wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, środki pochodzące z budżetu UE oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż środki pochodzące z budżetu UE. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz fundusze wojewódzkie mogą również otrzymywać dotacje z budżetu państwa w zakresie określonym w odrębnych ustawach. Przychodami Narodowego Funduszu i funduszy wojewódzkich mogą być także przychody z tytułu emisji obligacji własnych oraz inne przychody związane z działalnością tych funduszy, mogą one również zaciągać kredyty i pożyczki.

4.15. Porozumienia celowe i związki celowe

Prowadzenie polityki rozwoju wymaga zaangażowania wielu podmiotów i instytucji. Wynikać to może np. z ukierunkowania działań na terytorium wykraczające poza granice podziału administracyjnego, gdy realizacja zadań przekracza możliwości pojedynczej instytucji, z konieczności przekazania kompetencji innym instytucjom bądź też z chęci zapewnienia poprzez takie właśnie rozwiązanie większej skuteczności osiągnięcia założonych celów. Instrumentem prowadzenia polityki rozwoju mogą być zatem również **porozumienia celowe** lub **związki celowe**. Samorządy terytorialne, zgodnie z przepisami określającymi ich właściwości i kompetencje, wykonują zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Wykonywanie zadań publicznych może być również realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Związek międzygminny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz posiada osobowość prawną. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Zazwyczaj utworzenie związku gmin jest dobrowolne, może być jednak nałożony w trybie ustawy obowiązek utworzenia związku. Ustawa ta określa wówczas zadania związku i tryb zatwierdzenia jego statutu. W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych również powiaty mogą tworzyć związki z innymi powiatami.

4.16. Specjalne strefy ekonomiczne

Specjalna strefa ekonomiczna (SSE) jest wydzieloną administracyjnie częścią terytorium kraju, w której działalność gospodarcza może być prowadzona na preferencyjnych warunkach. Tworzy się ją w celu zdynamizowania rozwoju gospodarczego wybranego regionu

kraju poprzez połączenie określonych potrzeb inwestorów z potrzebami regionu na przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego. Specjalne strefy ekonomiczne istnieją w wielu krajach świata. W Polsce działalność SSE reguluje ustawa⁹⁴. Zgodnie z nią specjalną strefą ekonomiczną jest wyodrębniona, zgodnie z przepisami ustawy, niezamieszkała część terytorium RP, na której terenie może być prowadzona działalność gospodarcza w zasadach określonych ustawą. Strefa może być ustanowiona w celu przyspieszenia rozwoju gospodarczego części terytorium kraju. Specjalną strefę ekonomiczną ustanawia Rada Ministrów na drodze rozporządzenia, określając w nim m.in. nazwę, teren i granice strefy oraz czas, na jaki się ją ustanawia. Muszą zostać też ustalone przedmioty działalności gospodarczej, jak i maksymalna wielkość pomocy publicznej, którą można udzielić przedsiębiorcy.

Zarządzającym SSE może być wyłącznie spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w której Skarb Państwa albo samorząd województwa posiada większość głosów, które mogą być oddane na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników.

Podstawą do korzystania z pomocy publicznej udzielanej zgodnie z ustawą o specjalnych strefach ekonomicznych jest zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy, uprawniające do korzystania z pomocy publicznej. Zezwolenie może być udzielone, jeżeli podjęcie działalności na terenie strefy przez przedsiębiorcę przyczyni się do osiągnięcia celów określonych w planie rozwoju strefy. Ustalenie przedsiębiorców, którzy uzyskują zezwolenie, następuje w drodze przetargu lub rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia.

Ułatwienia, które są udostępniane inwestorom, mają przede wszystkim na celu zintensyfikowanie w danym regionie inwestycji, a w ten sposób mają sprzyjać przyspieszonemu rozwojowi gospodarczemu oraz zmniejszaniu bezrobocia. Służą też rozwojowi i wykorzystaniu nowych rozwiązań technicznych i technologicznych, zwiększeniu konkurencyjności produktów i usług oraz zagospodarowaniu majątku poprzemysłowego i infrastruktury⁹⁵.

4.17. Stowarzyszenia i fundacje

Stowarzyszenie należy uznać za podstawowy typ organizacji społecznej. Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym i trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Opiera swoją działalność na pracy społecznej członków, do prowadzenia swoich spraw może jednak zatrudniać pracowników⁹⁶. Stowarzyszenie ma prawo wypowiedzania się w sprawach publicznych. Ustawy samorządowe (o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim), poza tworzeniem związków celowych, dopuszczają również tworzenie stowarzyszeń. Mogą być one tworzone

⁹⁴ Ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 z późn. zm.).

⁹⁵ [Http://www.paiz.gov.pl/strefa_inwestora/sse](http://www.paiz.gov.pl/strefa_inwestora/sse).

⁹⁶ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).

w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. Wspólne stowarzyszenie mogą tworzyć samorządy różnych szczebli, przy czym dla założenia stowarzyszenia wymaganych jest co najmniej 3 założycieli. Stowarzyszenia funkcjonują na podstawie przepisów ustawy z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach.

Fundację mogą ustanawiać osoby fizyczne, niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania, bądź osoby prawne mające siedziby w Polsce lub za granicą. Fundacja może być ustanowiona do realizacji zgodnych z podstawowymi interesami RP celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami. Ustanowienie fundacji następuje w postaci oświadczenia woli fundatora w formie aktu notarialnego lub w testamencie. W oświadczeniu woli fundator wskazuje cel fundacji oraz składniki majątkowe przeznaczone na jego realizację. Składnikami majątkowymi mogą być pieniądze, papiery wartościowe, a także oddane fundacji na własność rzeczy ruchome i nieruchomości⁹⁷. Fundacja ma osobowość prawną i może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jej celów.

⁹⁷ Ustawa z 6 kwietnia 1989 r. o fundacjach (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.).

Józef Płoskonka
Jacek Szlachta
Janusz Zaleski

Rozdział V

System finansowania polityki rozwoju

5.1. Prawo finansów publicznych

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) określa m.in. zasady funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie gospodarki finansowej, zasady i tryb kontroli procesów związanych z gromadzeniem i rozdyponowywaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem, zasady zarządzania państwowym długiem publicznym, wraz z procedurami ostrożnościowymi i sanacyjnymi, zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania WFPF, a także zakres i szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

5.1.1. Środki europejskie

W ustawie o finansach publicznych w ramach środków publicznych wyróżniono środki pochodzące z budżetu UE. Są to środki pochodzące z funduszy strukturalnych UE, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz środki na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. „Budżet środków europejskich jest rocznym planem dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczanych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich”⁹⁸. Dochody i wydatki środków europejskich ujemuje się w ustawie budżetowej.

⁹⁸ Art. 117 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Programy finansowane z udziałem środków europejskich są ujmowane w załączniku do ustawy budżetowej. Dla każdego programu w tym załączniku określa się m.in.:

- instytucję zarządzającą,
- środki na realizację programu, w tym środki europejskie, środki pochodzące z budżetu państwa, środki pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, inne publiczne środki krajowe oraz inne środki.

5.2. System dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego

Podstawą finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego są ich własne dochody, jak również uzyskiwane subwencje i dotacje. **Dochodami** publicznymi są według ustawy o finansach publicznych: daniny publiczne, do których zalicza się podatki, składki, opłaty, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia wynika z odrębnych ustaw; inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych, należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych; wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych; dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych; spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych; odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych; kwoty uzyskane przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji oraz dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw. Dochodami mogą też być inne środki określone w odrębnych przepisach. Odrębnego zaznaczenia wymaga fakt, że dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych.

5.3. Zasady współfinansowania

Przepisy o finansach publicznych różnicują pojęcie finansowania i dofinansowania. Realizacja zadań i inwestycji przez jednostkę sektora finansów publicznych (jak również i inne podmioty działające na rynku) odbywa się przeważnie za środki własne. Nie zawsze jednak instytucja dysponuje wystarczającym budżetem, by podjąć takie działanie, wykonać je w pełnym zakresie lub przy zachowaniu dobrej jakości. Jeśli może się ubiegać o wsparcie finansowe w innych instytucjach, jest w stanie podjąć się realizacji. Tego typu dodatkowe środki przeważnie dostępne są w postaci współfinansowania z wymaganym udziałem środków własnych. Możliwość ubiegania się o dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych stanowić może zachętę i inicjować realizację określonych przedsięwzięć i projektów.

Poziom udziału i forma dofinansowania są zróżnicowane, a górny pułap współfinansowania określają zazwyczaj odpowiednie przepisy lub regulaminy. Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.) ustala, że jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych objętych kontraktem wojewódzkim. Mogą również otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych m.in. z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych. Ustawa zastrzega, że w takim przypadku dotacje z budżetu państwa mogą być udzielane do wysokości 50% planowanych wydatków jednostki samorządu terytorialnego na realizację danego zadania (chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej). W przypadku dotacji w zakresie innych zadań ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego odsyła do odrębnych przepisów, w tym rozporządzeń, zastrzegając też, że środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi oraz środki pochodzące z budżetu UE przekazywane są zgodnie z procedurami zawartymi w umowie międzynarodowej lub w umowie z przekazującym środki albo z innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykorzystaniu.

Zasady dotyczące współfinansowania określa też ustawa o finansach publicznych. Wskazuje, że kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych, bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania (chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej). Ustala również, że w przypadku dofinansowania ze środków nie pochodzących z budżetu UE inwestycji, realizowanej przez jednostkę niezaliczaną do sektora finansów publicznych, łączna kwota dotacji przyznanych w kolejnych latach nie może być wyższa niż 50% planowanej wartości kosztorysowej inwestycji (chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej).

5.4. Wieloletnie planowanie finansowe

System finansów publicznych wynikający z ustawy o finansach publicznych oparty jest na budżetach planowanych w układzie roku kalendarzowego. Budżety te mają zarówno formę tradycyjną, opartą o części, działy, rozdziały i paragrafy, jak i mogą być przedstawione w formie układu zadaniowego, w rozbiciu na funkcje, zadania budżetowe, podzadania budżetowe i działania. Ustawa o finansach publicznych wprowadza również mechanizm planowania wieloletniego w postaci WPPF oraz wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

Jak już podkreślaliśmy, nowoczesny system finansowania powinien opierać się na wieloletnim planowaniu, dotyczącym myślenia zarówno w kategoriach celów i priorytetów, jak i działań służących do ich osiągnięcia. Planowanie wieloletnie jest niezbędnym instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi. W ramach planowania średniookresowego wprowadzono obowiązek przygotowywania⁹⁹ Wieloletniego Planu

⁹⁹ Art. 103–108 ustawy o finansach publicznych.

Finansowego Państwa (WPFP)¹⁰⁰. Jest to plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, rozpisany na 4 lata budżetowe. Jest sporządzany w układzie obejmującym funkcje państwa (zdefiniowane w układzie zadaniowym budżetu), wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji, z uwzględnieniem zarówno celów ŚSRK, jak i kierunków polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów. Wieloletni Plan Finansowy Państwa w podziale na poszczególne lata budżetowe określa: podstawowe wielkości makroekonomiczne, kierunki polityki fiskalnej, prognozy dochodów oraz wydatków budżetu państwa, kwotę deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła ich sfinansowania, prognozy dochodów i wydatków budżetu środków europejskich, wynik budżetu środków europejskich, skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych, kwotę państwowego długu publicznego. Dokument ten ma charakter kroczący i każdorazowo obejmuje dany rok budżetowy oraz 3 kolejne lata. Układ zadaniowy budżetu natomiast, przyjmowany co roku przez Radę Ministrów i prezentowany w uzasadnieniu do ustawy budżetowej, stanowi część informacyjną o wielkościach wydatków na poszczególne działania pogrupowane w podzadania, służące realizacji określonych zadań w rocznej perspektywie. Określenia „**budżet w układzie zadaniowym**” używa się do takiego przedstawienia budżetu państwa, w którym wszystkie wydatki budżetowe są traktowane jako instrumenty realizacji ustalonego zestawu zadań i celów. Zadania powinny zostać sformułowane w sposób, który zapewni łatwe ustalenie stopnia oraz kosztów ich realizacji. Takie podejście do układu budżetu pozwala na uzasadnienie ponoszenia poszczególnych wydatków, a także prezentację relacji między wariantowymi sposobami działania a kształtem budżetu¹⁰¹. Budżet zadaniowy pozwala na ocenę efektywności nakładów ponoszonych na realizację różnych celów oraz na dyskusję nad skutkiem wyboru konkretnych kierunków działań i rozwoju. Tradycyjna struktura budżetu oparta jest na układzie klasyfikacji budżetowej, a nie zadań czy celu ponoszonych wydatków. Nie stanowi to jednak, że musi ona być przeciwstawna dla układu zadaniowego. Oba te rozwiązania się uzupełniają, realizując różne funkcje. Układ klasyfikacji budżetowej umożliwia bieżące zarządzanie i kontrolę budżetu, a układ zadaniowy pozwala na powiązanie wieloletniej perspektywy rozwoju z budżetem oraz na określenie rzeczywistych kosztów podejmowanych działań, a tym samym zapewnia to możliwość oceny zarówno skuteczności, jak i efektywności wydatków.

Ważne jest, aby WPFP ewoluował w kierunku instrumentu strategicznego, porządkującego średniookresową politykę finansową państwa. Warto więc rozważyć wydłużenie okresu trwania WPFP (do okresu planistycznego obowiązującego w UE) oraz objęcie planem całości sektora finansów publicznych, tak aby obejmował on zarówno wydatki jednostek sektora finansów publicznych zapisane w ustawie budżetowej, jak i koszty jednostek przygotowujących plany finansowe.

¹⁰⁰ Pierwszy WPFP na lata 2010–2013 przyjęto uchwałą Nr 119 Rady Ministrów z 3 sierpnia 2010 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010–2013.

¹⁰¹ Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, Samorząd Terytorialny 2002, nr 1–2, s. 115.

Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego powinna określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia,
- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
- przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
- kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym jego relację do planowanych dochodów.

W opisie wydatków wyszczególnione powinny być również:

- kwoty wydatków bieżących i majątkowych, wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia oraz
- kwoty wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego.

Każde z przedsięwzięć wymienionych w wieloletniej prognozie powinno być opisane poprzez określenie jego nazwy i celu, jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację lub koordynującej wykonywanie przedsięwzięcia, okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych, limitu wydatków w poszczególnych latach oraz limitu zobowiązań.

Przez pojęcie „przedsięwzięcie” mogą być rozumiane zarówno wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym, umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, jak i gwarancje i poręczenia udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego. Wieloletnia prognoza finansowa obejmować powinna okres roku budżetowego oraz co najmniej 3 kolejne lata.

5.5. Źródła finansowania polityki rozwoju

System regulujący finanse publiczne w obszarze rozwoju wiąże się z ogólnym ustrojem finansów publicznych określanym ustawą o finansach publicznych, jak również ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Finansowanie polityki rozwoju przy tych uwarunkowaniach odbywa się z różnych dostępnych źródeł. Są to m. in.:

- 1) środki pochodzące z budżetu państwa,
- 2) środki pochodzące z budżetu UE,
- 3) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi,

- 4) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych podlegające zwrotowi,
- 5) środki własne jednostek samorządu terytorialnego,
- 6) środki NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska,
- 7) środki własne podmiotów gospodarczych i instytucji zaangażowanych w realizację polityki rozwoju.

Problemem, który od początku stanowił barierę w realizacji przez województwa polityki regionalnej, były środki finansowe, jakimi mogły one dysponować na ten cel. Przede wszystkim były to bowiem środki przekazywane jako dotacja bądź w ramach Programu Wsparcia i Kontraktów Wojewódzkich, bądź jako środki pozyskiwane na realizację konkretnych projektów w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Przygotowywane przez samorządy wojewódzkie strategie rozwoju czy nawet programy nie mogły zatem, nawet w dość ogólnym zarysie, pokazać rzeczywistych strumieni finansowych przeznaczanych na ich realizację, co stanowiło o ich słabości i niskim prawdopodobieństwie zrealizowania wszystkich zamierzeń. Brak odniesienia do możliwości budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie zmuszał też do wyboru najistotniejszych dla regionu priorytetów możliwych do realizacji ze względu na zakres finansowania.

5.6. Środki krajowe

Ze względu na sytuację budżetu państwa środki krajowe na prowadzenie polityki rozwoju od lat były bardzo ograniczone. Dzięki wydzieleniu celów i mechanizmów finansowania ich realizacji, poprzez odpowiednie przepisy prawne, powstały też mechanizmy, które umożliwiły rozwój w wybranych dziedzinach, takich jak np. ochrona środowiska (fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej) czy infrastruktura drogowa (Krajowy Fundusz Drogowy). Poza środkami UE można jednak również wskazać strumienie środków finansowych przeznaczanych na rozwój pochodzące ze źródeł krajowych. Publiczne środki krajowe są to środki finansowe pochodzące z budżetu państwa oraz państwowych funduszy celowych, środki budżetów jednostek samorządu terytorialnego, środki innych jednostek sektora finansów publicznych, a także inne środki jednostek oraz form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych.

5.7. Środki unijne

Jak już stwierdzono wcześniej, podstawowym instrumentem wspierania rozwoju przez UE są fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Są one źródłem finansowania za pomocą bezzwrotnych dotacji w krajach członkowskich Wspólnoty, będących beneficjentami tej polityki. Regulacje prawne dotyczące poszczególnych instrumentów zmieniają się w rytmie kolejnych wieloletnich perspektyw budżetowych, obecnie obowiązujący pakiet regulacyjny dotyczy lat 2007–2013. Utrwaliła się zasada uchwalania jednego rozporządzenia ogólnego oraz kilku rozporządzeń szczegółowych dotyczących poszczególnych funduszy.

Oddziaływanie konkretnych funduszy UE w poszczególnych krajach Wspólnoty nie ma kompleksowego i zintegrowanego charakteru. W latach 2007–2013 obowiązuje formuła jednofunduszowości, co oznacza, że program operacyjny nie może być finansowany równocześnie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego, co powoduje zasadniczą komplikację dla polityki rozwoju. Dodatkowo fundusz dedykowany obszarom wiejskim został przesunięty do Wspólnej Polityki Rolnej, co zasadniczo utrudnia prowadzenie kompleksowej polityki rozwojowej na obszarach wiejskich.

W Polsce w latach 2007–2013 znacząca wielkość alokacji tych 3 funduszy przy relatywnie niewielkiej skali prorozwojowych wydatków budżetowych sprawia, że stanowią one źródło finansowania ponad 40% inwestycji publicznych, a jeśli uwzględnimy wkład własny, to stanowi to około połowę całości nakładów.

5.8. Zasady zamawiania prac publicznych

Ustawa o finansach publicznych wymaga, aby przy udzielaniu zamówień, w których wydawane są środki publiczne, stosowane były odrębne przepisy prawne, ujęte w ustawie z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.). Ustawa ta określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej oraz kontrole udzielania zamówień publicznych. Stosowanie jej przepisów ma na celu zapewnienie zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wszystkich zainteresowanych uzyskaniem zamówienia. Przede wszystkim ma jednak gwarantować efektywność i oszczędność wydatkowania środków publicznych. Zachowana jest też zasada jawności. Również podmioty ubiegające się o zamówienie muszą, poza postawieniem określonych wymagań zamawiającemu, spełnić niezbędne kryteria. Zapewniona powinna być przede wszystkim wykonalność planowanego przedsięwzięcia. Powierzenie zamówienia nastąpić może tylko dla takiego podmiotu, który dysponuje odpowiednimi uprawnieniami, doświadczeniem i wiedzą oraz potencjałem technicznym i personelem zdolnym do wykonania zamówienia. Ważne jest też, aby oferent nie zalegał z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, jak też wykonywał należycie i terminowo dotychczas podjęte zobowiązania. Chociaż ustawa przewiduje możliwość stosowania i innych kryteriów oceny ofert oraz wyboru z nich najkorzystniejszej, podstawowym jest jednak cena. Takie rozwiązanie ma zapewniać efektywność i oszczędność wydatkowania środków publicznych, gdyż przy precyzyjnym opisie przedmiotu zamówienia i postawionych warunkach jego realizacji wszyscy oferenci spełniający kryteria gwarantują dostarczenie podobnego produktu. System wyboru najkorzystniejszej oferty przewidziany w ustawie w większości poprawnie przygotowanych postępowań przetargowych się sprawdza. Dotyczy to przede wszystkim jednak tzw. projektów twardych, w których możliwe jest precyzyjne określenie przedmiotu zamówienia (projekt techniczny, kosztorysy, specyfikacja wykonania i odbioru robót, normy, warunki techniczne wykonania i odbioru w postaci odpowiednich przepisów itd.) oraz oczekiwanych standardów zamawianych

robót, usług lub dostaw. Niestety przepisy ustawy nie są skuteczne przy tzw. projektach miękkich (bezinwestycyjnych), gdy np. zamawiany produkt trudny jest do opisania, a jego forma i kształt w równiej mierze zależy od oczekiwań zamawiającego, jak i wiedzy oraz umiejętności wykonawcy, a także jego uczciwości. Dotyczy to np. zamówienia opracowań, szkoleń, dokumentacji, badań ocen czy usług eksperckich. Wybór oferty najtańszej wiąże się z ograniczeniem co do jakości i standardu wykonanego zamówienia. W świetle zasad ustawy – Prawo zamówień publicznych zamawiający, który zdaje sobie sprawę, że korzystna ze względu na cenę oferta nie zapewni otrzymania produktu o jakości gwarantującej jego przydatność, nie ma w zasadzie możliwości jej odrzucenia.

5.9. Techniki i metody finansowania zadań rozwojowych

Najpowszechniejszą techniką finansowania przedsięwzięć rozwojowych jest stosowanie montażu finansowego z różnych dostępnych źródeł, w tym w pierwszej kolejności z wymienionych wcześniej (zob. 5.5.). Technika montażu finansowego służy do obniżenia udziału własnego jednostki w finansowaniu zadania rozwojowego, w którym przez udział własny rozumiane jest finansowanie z dochodów własnych. Technika montażu finansowego to sięganie przez podmiot publiczny do zewnętrznych źródeł finansowania, które z racji realizacji swoich celów i programów rozwojowych mogą być gotowe uczestniczyć w finansowaniu danego zadania rozwojowego. W pierwszej kolejności w technice montażu finansowego poszukuje się źródeł finansowania o charakterze dotacyjnym, a więc niewymagających zwrotu.

W przypadku gdy montaż finansowy ze źródeł bezzwrotnych nie pokrywa kosztów realizacji zadania rozwojowego konieczne jest sięgnięcie do innych instrumentów finansowania projektów (*project financing*¹⁰²), które pozwalają na realizację przedsięwzięć rozwojowych przy dostępie do środków własnych i dotacyjnych, niewystarczających na realizację przedsięwzięcia.

Najpowszechniejszą techniką sięgania po środki zwrotne są kredyty bankowe zawierane w bankach rozwojowych krajowych i międzynarodowych lub komercyjnych. Podstawową różnicą między pożyczkami tych dwóch typów jest na ogół koszt pożyczki i system zabezpieczenia kredytu. Korzystniejsze warunki są oferowane przez banki rozwojowe i celowe fundusze publiczne. Należy podkreślić, że uzyskanie finansowania w postaci kredytu z banku wiąże się zarówno z procedurą badania opłacalności projektu, jak również z badaniem wiarygodności kredytowej kredytobiorcy. Należy podkreślić, że podstawowym warunkiem jest posiadanie przez podmiot realizujący zadania rozwojowe zdolności do zaciągania kredytów.

Inną metodą uzyskania finansowania zwrotnego jest emisja obligacji, polegająca na emisji papierów wartościowych przez emitenta (na ogół podmiot publiczny realizujący zadanie rozwojowe), i zbycie ich poprzez instytucję przeprowadzającą proces emitowania (z reguły

¹⁰² P.K. Nevitt, F. Fabozzi, *Project Financing*, Euromoney Books, London 2000.

jeden z banków komercyjnych) na rynku papierów wartościowych. W efekcie emitent uzyskuje potrzebne środki finansowe w zamian za gwarancję wykupu obligacji, wraz z wypłacaniem nabywcom odpowiednich zysków, wynikających z posiadania przez nich papierów wartościowych emitenta. Metoda uzyskiwania finansowania poprzez emisję obligacji jest stosowana przy projektach rozwojowych o wysokiej wartości (np. lotniska, infrastruktura komunalna *etc.*) przez duże podmioty publiczne (np. duże ośrodki miejskie w przypadku samorządów terytorialnych).

Ważną metodą finansowania zadań rozwojowych może być partnerstwo publiczno-prywatne. W dobie deficytu środków publicznych na finansowanie przedsięwzięć rozwojowych jest to funkcjonująca metoda angażowania środków finansowych inwestorów prywatnych. W Polsce przez długi okres metoda ta praktycznie nie była stosowana, gdyż brak regulacji prawnych narażał decydentów strony publicznej na ryzyko związane z tym podejściem (zarzuty narażania strony publicznej na straty). Pewnym przełomem było uchwalenie ustawy z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. Nr 169, poz. 1420 z późn. zm.). Ustawa ta ukazuje możliwość funkcjonowania podmiotu prywatnego przy realizacji zadania publicznego finansowanego ze środków publicznych. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym reguluje zasady wyboru partnera prywatnego, przez co wchodzi w obszar już istniejącej regulacji, opisującej ścieżki zawierania umów o zamówienie publiczne, a więc w obszar regulowany przez ustawę – Prawo zamówień publicznych. Podkreślić jednak należy, iż w partnerstwie publiczno-prywatnym (ppp) chodzi o inny cel, jakim jest wybór partnera prywatnego, a nie zakup określonej usługi itp.

Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle ustawy jest złożonym procesem, obejmującym całokształt działań organizacyjnych, poczynsz od sporządzania analiz, aż do zawarcia umowy o ppp i następnie wspólnego faktycznego realizowania przedsięwzięcia. Istotą ppp jest współpraca dwóch stron w celu realizacji zadania publicznego. Oznacza to wspólną realizację zadania poprzez uzgodnione współdziałanie partnerów na różnych etapach projektu i stanowi główną cechę odmienności ppp od umów zawieranych na podstawie ustawy – Prawo zamówień publicznych. Wybór partnera prywatnego poprzedza jego weryfikacja, umożliwiającą nawet badanie jego wiarygodności finansowej i ekonomicznej. Określanie zasad współpracy opiera się na negocjacjach stron, a sama umowa jest współtworzona przez obydwu partnerów. W efekcie zawarcia takiej umowy realizacja przedsięwzięcia publicznego może być finansowana ze środków prywatnych, a umowa określa sposób ich odzyskania i należnego zysku przez inwestora prywatnego, który zastępuje finansowanie publiczne.

Grzegorz Gorzelak
Marek W. Kozak

Rozdział VI

Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju

Celem tego rozdziału jest charakterystyka czynników mających wpływ na współczesne planowanie rozwoju w wymiarze regionalnym oraz ewolucji, jakiej podlega w tym względzie polska polityka rozwoju, a wreszcie przykładowych problemów w formułowaniu dokumentów strategicznych. Na zakończenie proponujemy przegląd elementarnych zasad przygotowania strategii oraz tzw. analizę czterech kapitałów jako użyteczne narzędzie porządkujące podejście do planowania.

Wymiar regionalny, często z uproszczeniem zamiennie określany mianem terytorialnego lub przestrzennego, stanowi coraz ważniejszy element prac planistycznych na całym świecie. Szczególnie UE w ostatnich dokumentach przywiązuje wielką wagę do terytorializacji rozwoju (zob. np. Barca, 2009; Samecki, 2010; 5 Raport nt. *Spójności 2010*).

6.1. Istota rozwoju regionalnego i dylematy polityki regionalnej w dobie globalnej konkurencji

6.1.1. Współczesny paradygmat rozwoju

Włączenie się Polski w obieg gospodarki globalnej – co nastąpiło po 1990 r. – miało oczywiście szerokie konsekwencje w każdej sferze życia społeczno-gospodarczego. Jedną z najważniejszych z nich jest niewątpliwie rozwój regionalny i lokalny, ponieważ każdy proces i każde zjawisko społeczne i gospodarcze jest „zakorzenione” w określonym miejscu i jednocześnie jest poddane wielostronnym relacjom przestrzennym.

W największym skrócie cechy współczesnego modelu rozwoju można zrekapitulować następująco:

- trwałą przewagę konkurencyjną można uzyskać głównie dzięki wysokiemu poziomowi innowacyjności gospodarki. We współczesnym modelu rozwoju „jakość” produktu jest wyznaczana przez jego nowoczesność, nie zaś – jak to miało miejsce jeszcze kilkadziesiąt lat temu – przez trwałość. Szybki postęp technologiczny oraz rozpowszechnienie się postaw konsumeryzmu powodują, że zużycie moralne, nie zaś zużycie techniczne, staje się powodem decyzji o zakupie. Produkty i usługi o wysokim poziomie innowacyjności są relatywnie drogie, a więc koszt produkcji nie jest wyznacznikiem przewagi konkurencyjnej. Oznacza to, że wynagrodzenie czynników produkcji może być „hojne”, a więc także, iż płace – a tym samym dochody – pracowników zaangażowanych w wytwarzanie takich produktów czy usług mogą być względnie wysokie;
- przewaga uzyskiwana dzięki niskim kosztom produkcji (w terminologii zaproponowanej przez M. Portera – tzw. przewaga komparatywna) jest chwiejna, co wynika z włączania w obieg gospodarki globalnej coraz to nowych krajów, znajdujących się na niskim poziomie rozwoju, a więc biednych, czyli o niskich płacach i o niskich kosztach produkcji, które są w stanie dostarczyć tradycyjne produkty i usługi po niższych cenach. Taniego producenta może więc z rynku wyprzeć jeszcze tańszy konkurent, ponieważ tani produkt nie wymaga wysokiego zaawansowania technologicznego ani organizacyjnego i może być wytwarzany przez wielu;
- podobnie trwałej przewagi nie są w stanie uzyskać kraje, których gospodarka jest oparta o eksport surowców, mimo krótkotrwałych korzyści wynikających z okresów koniunktury rynkowej i wzrostu cen. Kraje te, po pierwsze, zależą od procesów zachodzących poza nimi (zmiany cen, zmiany popytu, spekulacja rynkowa). Po drugie są to z reguły gospodarki funkcjonujące w niekorzystnym otoczeniu instytucjonalnym, niezdolnym do wykorzystania dochodów z eksportu do zmian strukturalnych i uzyskania zdolności do wytwarzania wyrobów i usług o wyższym poziomie innowacyjności, co powoduje trwałe uzależnienie od sektorów pierwotnych. Po trzecie z reguły ich systemy polityczne prowadzą do koncentracji dochodów z eksportu w rękach wąskich elit i pogłębiającej się dualizacji społecznej. Wreszcie tzw. holenderska choroba niekorzystnie wpływa na poziom ich konkurencyjności w obliczu wyeksploatowania złóż lub zmiany koniunktury;
- poszerzanie się gospodarki globalnej, nadmiar kapitału oraz zmiana technologiczna powodują znaczne zwiększenie swobody lokalizacyjnej działalności gospodarczej. Kapitał stał się mobilny, umiejscawia się tam, gdzie uzyskuje najlepsze warunki gospodarowania. Rola ilościowych czynników lokalizacji maleje na rzecz czynników jakościowych – zachęty finansowe mają ograniczone znaczenie i najsilniej oddziałują jedynie na segment „niski”, w którym koszty produkcji mają zasadnicze znaczenie. Segment wysoki poszukuje „obudowy” firmami kooperującymi (tzw. *advanced business services*), w tym bliskości zaplecza naukowo-badawczego i edukacyjnego, oraz dobrych warunków życia dla „klasy twórczej”. Powoduje to, że gospodarka „idzie za ludźmi”, co jest sytuacją odmienną od tej, w której masowe przepływy ludności kierowały się do miejsc wydobywania lub przerobu surowców, miast portowych czy innych ośrodków dynamicznego przemysłu;

- ważną rolę w gospodarce globalnej pełnią korporacje transnarodowe, będące twórcami nowych technologii, wzorców organizacyjnych, a jednocześnie tworzące miejsca pracy, dostarczające wpływów z eksportu i – o ile uznają za stosowne – płacić podatki w danym miejscu (stosując bowiem wewnętrzne ceny transferowe) – także wpływów podatkowych. Jednocześnie państwo, wycofawszy się z bezpośredniego prowadzenia działalności gospodarczej, może na decyzje lokalizacyjne wpływać jedynie pośrednio i to głównie dzięki stwarzaniu korzystnych warunków dla gospodarki, ponieważ ma to duże znaczenie dla jakościowych czynników lokalizacji.

Jak wynika z powyższego przeglądu, tylko niektóre układy terytorialne mogą stać się atrakcyjne dla działalności gospodarczej, a jeszcze mniej liczne dla tej działalności, którą można określić przemysłem technicznie zaawansowanym i usługami wiedzy. Są to te obszary, których cechy są zgodne z obowiązującymi kryteriami lokalizacji i które dzięki temu są w stanie przyciągnąć kapitał (w tym najcenniejszy – niosący innowacje) oraz które stwarzają warunki zwiększające konkurencyjność przedsiębiorstw działających na ich terenie. Obszary takie rozwijają się dynamicznie zarówno dzięki czynnikom endogennym, jak i egzogennym. Nie wymagają zewnętrznej interwencji, a ich dynamika pozwala na stałe zmienianie struktury gospodarczej, społecznej i przestrzennej w taki sposób, że zarówno stają się coraz bardziej atrakcyjne dla kapitału zewnętrznego, jak i stwarzają coraz korzystniejsze warunki dla firm już w nich zlokalizowanych.

Można to przedstawić także nieco inaczej. Po to, aby dany obszar uzyskał zdolność do rozwoju, na jego szeroko rozumiane zasoby musi istnieć zewnętrzny popyt. Popyt ten może dotyczyć albo dóbr i usług wytwarzanych w danym obszarze (teza ta jest w pewnym sensie zbieżna z teorią bazy ekonomicznej), albo nieprzenoszonych zasobów danego obszaru (surowców, zasobów pracy, walorów turystycznych itp.). O ile popyt taki się pojawi, region nie może szybko się rozwijać, ponieważ nie przygotowuje zasileń z zewnątrz (w postaci zapłaty za wyeksportowane dobra i usługi bądź kapitału inwestycyjnego).

6.1.2. Koncentracja i dekoncentracja procesów rozwoju

Teorie rozwoju regionalnego wskazują, że zachodzą zarówno procesy przestrzennej koncentracji, jak i dekoncentracji działalności gospodarczej oraz rozmieszczenia ludności. Nie są to stanowiska sprzeczne – odnoszą się bowiem do procesów mających miejsce w różnych skalach terytorialnych.

Teoria neoklasyczna wskazuje, iż w dążeniu do maksymalizacji zysku przedsiębiorcy poszukują tańszych lokalizacji, przenosząc swoją działalność z miejsc droższych (czyli wyżej rozwiniętych) do tańszych (niżej rozwiniętych), stymulując tym samym ich wzrost. Nawiązując do wspomnianej już koncepcji Portera (1990), można wskazać, że przedsiębiorcy kierują się dążeniem do wykorzystania przewagi wynikającej z niskich kosztów produkcji. W rezultacie następuje „naturalne” wyrównywanie się poziomu rozwoju w układach terytorialnych, czyli jego przestrzenna dekoncentracja.

Cały szeroki wachlarz ujęć teoretycznych formułuje tezy przeciwne, wskazując na przewagę tendencji do koncentracji nad dekoncentracją, czego najważniejszym przejawem jest powstawanie i wzrost miast, a współcześnie metropolii i miast światowych. Czyż jednak dążenie do przewagi komparatywnej nie ma miejsca? Oczywiście tak jest, ponieważ dążenie to jest wyraźnie widoczne w przepływach kapitału inwestycyjnego z miejsc droższych (krajów wyżej rozwiniętych) do tańszych (krajów niżej rozwiniętych), co w języku naukowym, a także politycznym (w tym ostatnim uzyskując wyraźnie negatywne zabarwienie) nazywa się delokacją. Jest ona rezultatem tego, że relacja produktywności do kosztu produkcji jest wyraźnie korzystniejsza w kraju niżej rozwiniętym – produktywność zależy bowiem głównie od zastosowanej technologii, czyli w kraju docelowym niekoniecznie musi być niższa niż w kraju macierzystym (*vide* montownie samochodów), koszt produkcji zaś jest bezpośrednią pochodną poziomu rozwoju i wysokości PKB na mieszkańca, chociaż kraj docelowy musi przedstawiać akceptowalny dla potencjalnego inwestora poziom rozwoju infrastruktury materialnej i instytucjonalnej oraz zaawansowania technologicznego i organizacyjnego.

Nie jest więc prawdą, iż w gospodarce światowej występuje wyłącznie tendencja do koncentracji. Jednak dekoncentracja zachodzi głównie w układzie międzynarodowym, bo już wewnątrz poszczególnych krajów wyraźnie przeważa tendencja do koncentracji. To miasta i regiony miejskie są głównym obszarem lokowania się inwestycji zewnętrznych, ponieważ już w warunkach danego systemu państwowego relacja produktywności do kosztu jest korzystniejsza w mieście niż w peryferyjnym regionie zacofanym, będącym często regionem rolniczym. Stąd też polaryzacja międzyregionalna i „odrywanie” się największych miast od ich niżej rozwiniętego regionalnego zaplecza. Wewnątrz danego kraju dominuje dążenie do uzyskania przewagi konkurencyjnej, uzyskiwanej dzięki korzystaniu z jakościowych czynników lokalizacji.

Pierwszej wskazówki dotyczącej źródeł przewagi konkurencyjnej udzielił Alfred Marshall, opisując tzw. dystrykty przemysłowe, pierwowzór Porterowskich „gron” (zob. McCann, 2004). Miasto stwarza określone korzyści zewnętrzne, przewyższające niekorzyści wynikające z droższych czynników produkcji. Korzyściami tymi są: dostęp do informacji gdzie indziej niewystępującej, ekonomika skali oraz dostępność wykwalifikowanej siły roboczej. Zasada aglomeracji brzmi więc następująco: bliskość przestrzenna uruchamia cały zespół korzystnych czynników rozwoju. Dodając do tego koncepcję F. Perrouxa o przemysłach wiodących i towarzyszących oraz jej przestrzenną konkretyzację J. Boudevilla, łatwo można wyjaśnić nieograniczony wręcz rozwój miast przemysłowych, koncentrujących wyspecjalizowane gałęzie i branże przemysłu, korzystające z korzyści lokalizacyjnej.

Jednak – jak zauważyła Jacobs (1984) – to nie specjalizacja działalności gospodarczej, a jej różnorodność stała się źródłem korzyści konkurencyjnych. Mamy tu do czynienia z korzyściami urbanizacyjnymi, na które składają się mniejsze zespoły wewnątrzbranżowych korzyści lokalizacyjnych (przywołany wyżej paryski przykład sektora kultury jest doskonałą współczesną ilustracją tej koncepcji). Korzyści urbanizacyjne mogą wystąpić jedynie w wielkich miastach – i stąd ich rosnąca rola w gospodarce „wielkości i nowości”, jak można określić współczesny paradygmat rozwoju.

Rola różnorodności podkreślana jest w najnowszych ujęciach teoretycznych, wśród których największą rolę odgrywa ostatnio „nowa geografia ekonomiczna” (Fujita, Krugman, Venables, 1999). Podkreśla się w niej, iż tendencja do koncentracji uzyskuje dalsze wsparcie dzięki zmniejszaniu się kosztów transakcyjnych, co jest rezultatem relatywnego spadku kosztów transportu (jednostka wagi produktu ma coraz większą wartość – jednostka wartości produktu waży coraz mniej) oraz uchylania barier w handlu międzynarodowym. W rezultacie korzyści aglomeracji (lokalizacji i urbanizacji) relatywnie przeważają nad niekorzyściami oddalenia miejsc produkcji od rynku, bo niekorzyści te stają się relatywnie mniejsze, co powoduje dalsze impulsy do koncentracji działalności gospodarczej w obszarach już wysoce zainwestowanych – w miastach właśnie.

6.1.3. Dylematy polityki regionalnej i przestrzennej

Powyższe prawidłowości powodują, że klasyczny już dylemat polityki regionalnej – równość czy wydajność – nie stracił na znaczeniu, przeciwnie – można postawić tezę, że w większości krajów – szczególnie takich jak Polska, znajdujących się na średnim poziomie rozwoju, wręcz uległa zaostreniu. Wynika to z faktu, iż modernizacja gospodarki może dokonywać się w znacznej mierze dzięki kapitałowym i handlowym kontaktom z zagranicą, a są one skoncentrowane w miastach (szczególnie w największych), podczas gdy słabiej rozwinięte obszary peryferyjne nie znajdują ani zagranicznego, ani też krajowego popytu na swoje zasoby. Jak czytamy w raporcie Banku Światowego (World Bank, 2009, s. 3), „geograficzne zróżnicowanie – pierwsza cecha procesu rozwoju – implikuje, iż rządy nie mogą jednocześnie starać się pobudzać produkcję i dążyć do jej bardziej równomiernego rozmieszczenia”.

Rządowa polityka regionalna stoi więc przed wyborem koncentracji środków wokół celów związanych z podnoszeniem konkurencyjności całej narodowej gospodarki – co będzie promować najsilniejsze już regiony, w tym największe miasta – lub też może orientować się na wspieranie regionów najslabszych, względnie zacofanych, co w obliczu ograniczonej ilości środków musi powodować wolniejszą modernizację gospodarki narodowej i jednocześnie nie prowadzi do trwałego przyspieszenia rozwoju tych regionów, ma znaczenie bowiem głównie socjalne (zob. np. Gorzelak, 2009). Stosując nomenklaturę przyjętą w Polityce Spójności UE, możemy więc mówić o wyborze konkurencyjności (całego kraju lub poszczególnych jego regionów) lub też o konwergencji (między regionami wewnątrz danego kraju) – jako o celach Polityki Spójności (będącej w istocie polityką regionalną).

Jak wskazują badania (EPRC-EUROREG, 2010), poszczególne kraje w różny sposób określają swoje wybory w tej mierze. I tak, kraje najwyżej rozwinięte, o najbardziej zaawansowanym poziomie technologicznym swoich gospodarek (Luksemburg, Dania, Holandia, Austria), za cel swojej Polityki Spójności uznają podnoszenie ogólnokrajowej konkurencyjności, a różnice międzyregionalne nie są traktowane jako istotny wymiar tej polityki. Konkurencyjność regionów promuje grupa krajów, w których warunki naturalne, geopolityczne lub też tradycje polityki regionalnej wskazują na potrzebę wzmocnienia wymiaru regionalnego (Finlandia, Szwecja, Francja, Wielka Brytania). Z kolei kilka krajów

opowiada się raczej za celem konwergencji – są to kraje o szczególnie dużych różnicach międzyregionalnych, które stanowią istotny problem ekonomiczny, polityczny czy społeczny (są to Niemcy, Włochy i Hiszpania). W końcu szczególną grupę krajów stanowią najubożsi członkowie UE – wszystkie nowe kraje członkowskie oraz Grecja i Portugalia, dla których środki UE stanowią istotną część nakładów na rozwój – wszystkie one deklarują opowiadanie się za prymatem konwergencji nad konkurencyjnością, choć – szeroko korzystając ze wsparcia UE – w rzeczywistości często realizują politykę znacznie bardziej pro-konkurencyjną niż wynikałoby to z dokumentów strategicznych i deklaracji politycznych.

Powyższe dylematy nie są tylko domeną władz krajowych – ich rozstrzygnięcia muszą także zapadać w skali regionalnej, a nawet lokalnej. Władze województwa, opracowując strategię regionu, muszą określić, czy ich głównym zadaniem będzie pomaganie najsłabszym układom lokalnym, czy też wspieranie rozwoju całego województwa, co oznacza koncentrację wysiłków na rzecz rozwoju miasta wojewódzkiego i najsilniejszych ogniw układu regionalnego. Podobne rozstrzygnięcia muszą być podjęte podczas opracowywania programów rozwoju gmin. Dylematy nie są obce także terytorialnemu wymiarowi Polityki Spójności. Wprowadzona do formalnego obiegu Traktatem Lizbońskim spójność terytorialna stwarza nowe pole do interpretacji i uściśleń, jest to bowiem termin ciągle jeszcze nie w pełni jasny.

Jak w przypadku polityki regionalnej, tak i w sferze polityki przestrzennej (która razem z polityką regionalną składają się na terytorialne ujęcia polityki rozwoju) rysują się dwa odmienne stanowiska: prowyrównawcze (konwergencyjne) oraz funkcjonalne rozumienie spójności terytorialnej. W myśl pierwszego spójność terytorialną uzyskujemy, dążąc do zmniejszania różnic przestrzennych (w poziomie rozwoju bądź w dostępie do usług społecznych). Ujęcie funkcjonalne mówi natomiast, że spójność terytorialną uzyskujemy przez eliminowanie barier i ograniczeń wynikających z zagospodarowania przestrzennego, zmniejszających możliwości uzyskiwania spójności gospodarczej i społecznej. Polega to więc m.in. na:

- usuwaniu barier transportowych tam, gdzie ich istnienie ogranicza możliwości rozwoju gospodarczego i zaspokajania potrzeb społecznych,
- powiązaniu najważniejszych ogniw przestrzennego układu Europy i kraju – ośrodków metropolitalnych – i tych ośrodków z ich regionalnym zapleczem,
- rozwijaniu sieci współpracy naukowej oraz sieci powiązań między sferą B+R i biznesem.

Takie rozumienie spójności (zaprezentowane po raz pierwszy w opracowaniu Gorzelak, 2005, 2009) uwzględnia jedną z zasadniczych przemian, jaka zaszła w modelu rozwoju: gospodarkę miejsc zastępuje gospodarka przepływów. Polityka Spójności powinna więc przechodzić od interweniowania w określonych, wyodrębnionych układach terytorialnych do zwiększania funkcjonalnych powiązań między ich gospodarczymi i społecznymi elementami.

Funkcjonalne ujęcie spójności terytorialnej przeniknęło do najważniejszych polskich dokumentów strategicznych. W najnowszej wersji materiału *Polska 2030 – Trzecia fala nowoczesności* czytamy np.: „Spójność rozumiana jest więc nie jako wyłącznie wyrównywanie poziomu dochodów, ale w kategoriach funkcjonalnych. Odnosi się do budowania

intensywnych powiązań społeczno-gospodarczych i wykorzystania komplementarnych zasobów w układzie terytorialnym” (s. 215). Podobne stanowisko wcześniej zajęło MRR w odpowiedzi na tzw. *Green Paper*, opublikowany przez DG Regio Komisji Europejskiej: „(...) nowym i najważniejszym elementem związanym ze spójnością terytorialną jest przede wszystkim ujęcie funkcjonalne powiązań i relacji pomiędzy elementami tworzącymi terytorium, powiązania sieciowe, funkcjonalne oraz koordynacja polityk posiadających wpływ terytorialny” (MRR, 2008, s. 4)¹⁰³.

6.1.4. Relacje rząd – samorząd w polityce rozwoju¹⁰⁴

Polityka regionalna państwa jest częścią polityki rozwoju i powinna przyczyniać się do utrzymania wysokiego tempa wzrostu, pogłębiania zmian strukturalnych i zwiększania konkurencyjności polskiej gospodarki. Stąd też jednym z imperatywów polityki regionalnej państwa jest wspieranie wszystkich tych procesów, które zwiększają rolę wiedzy w rozwoju oraz wzmacniają potencjał innowacyjny kraju i regionów.

Z doktryny koncentracji i dyfuzji wynika, że nie należy przeciwstawiać się nieuniknionym i naturalnym procesom metropolizacji, a należy je wspierać i wykorzystywać do przyspieszenia rozwoju całego kraju. Ciężar polityki regionalnej przesuwa się więc ku ułatwianiu i wspomaganiu rozprzestrzeniania rozwoju z układów metropolitalnych i innych dynamicznych ośrodków miejskich do ich regionów i przeciwdziałaniu wymywaniu zasobów przez najsilniejsze ośrodki.

Jednocześnie obszary, które są zbyt słabe i (lub) zbyt odległe od ośrodków wzrostu, powinny uzyskać dodatkowe wsparcie, ale nienastawione prosocjalnie, a prorozwojowo. Pomoc dla obszarów słabo rozwiniętych nie powinna być bezwarunkowa – powinna ona być kierowana głównie do obiecujących układów lokalnych, do dynamicznych sektorów, na infrastrukturę i na edukację. Można wskazać kilka pożądanych kierunków takiej pomocy: każde dziecko w przedszkolu, Internet w każdej szkole, szczególnie na obszarach wiejskich, stypendia dla najzdolniejszych, wyrównywanie różnic w kapitale kulturowym, wspomaganie sieci współpracy nauki.

Ważną cechą polityki regionalnej państwa powinna być koncentracja na niewielu kluczowych priorytetach i zdecydowane przeciwdziałanie silnej obecnie tendencji do rozpraszania środków na małe, lokalne, punktowe projekty bez znaczenia dla rozwoju. Zasada ta jest zgodna z obecnie formułowanymi zaleceniami dla Polityki Spójności.

Istotne są relacje między politykami rozwoju prowadzonymi przez poszczególne szczeble terytorialne. Należy przyjąć zasadę, że krajową politykę regionalną prowadzi rząd. Polityka ta powinna dotyczyć wyłącznie zagadnień o znaczeniu ogólnokrajowym. Wynika z tego,

¹⁰³ Trzeba przy tym zauważyć, że nie wszystkie rządowe dokumenty podzielają takie ujęcie, np. w projekcie ŚSRK dominuje konwergencyjne podejście do spójności terytorialnej, co stawia ten materiał w sprzeczności z intelektualnie nadrzędną Strategią *Polska 2030*, a także z oficjalnie głoszoną doktryną uprzednio przyjętą w MRR.

¹⁰⁴ Zob. EUROREG, 2010.

że rząd powinien starać się wpływać na politykę rozwoju prowadzoną przez regiony w zakresie, w jakim polityka ta odnosi się do zagadnień o znaczeniu ponadregionalnym, a szczególnie ogólnokrajowym.

Jednocześnie rząd państwa unitarnego, jakim jest Polska, powinien podejmować wszelkie starania, by ogólny system instytucjonalny był reformowany w kierunku tworzenia warunków do realizacji publicznych i prywatnych przedsięwzięć rozwojowych na wszystkich szczeblach zarządzania publicznego, a tzw. specustawy nie są rozwiązaniem pożądanym.

Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa politykę społeczno-ekonomicznego rozwoju regionów prowadzą samorządy wojewódzkie. Początkowo udział samorządu województw w finansach publicznych był niewielki i pozostawał w oczywistej dysproporcji do ustawowych zadań. Tymczasem regiony powinny mieć środki wystarczające do prowadzenia własnej polityki rozwoju, co wymaga dalszej decentralizacji finansów publicznych. W pewnym zakresie środki na rozwój regionów są zapewniane przez fundusze uzyskiwane w ramach Polityki Spójności UE w formie regionalnych programów operacyjnych, jest to jednak rozwiązanie nieoptymalne i powinno być traktowane jako swego rodzaju przejściowa proteza rzeczywistej decentralizacji. Rosnąca złożoność procesów rozwojowych i otoczenia (regionalnego, krajowego, europejskiego i globalnego), w jakim się one dokonują, prowadzi do rozwoju nowych form rządzenia, pozwalających na lepsze wykorzystanie zasobów sektora publicznego i prywatnego, koordynację działań różnych interesariuszy w relacjach horyzontalnych i wertykalnych. Stąd coraz modniejsze i częściej wdrażane w administracji koncepcje *new public governance* czy *multi-level governance*. Wbrew niektórym opiniom nowe podejście jest jedynie uzupełnieniem i rozwinięciem klasycznych teorii i mimo wszystko hierarchicznych układów terytorialnych, dających pierwszeństwo interesom ogólnym nad partykularnymi. Zresztą problemem w Polsce nie jest ścisła hierarchia, pod- i nadrzędność szczebli administracji i dokumentów planistycznych, a wręcz przeciwnie – ustawowa całkowita autonomia jednostek terytorialnych. Mówimy nie o odrzuceniu tradycyjnego, Weberowskiego modelu administracji, lecz o niezbędnym dostosowaniu go do wymogów współczesności.

Oferty rządu wobec województw powinny być kierowane w ramach formuły: „polityka regionalna państwa będzie wspierała te przedsięwzięcia podejmowane w regionie, które będą zmierzać do (...)”.

Inicjatywa do podejmowania wspólnych z rządem działań może także leżeć po stronie województw – mogą one wskazywać na takie swoje zamierzenia rozwojowe, które mogą stać się przedmiotem zainteresowania rządu. Szczególną pozycję powinny mieć inicjatywy multiregionalne, jako te, które dotyczą zagadnień ponadwojewódzkich i które skłaniają władze województw do współpracy i koordynacji swoich działań.

Wspólne przedsięwzięcia rządu i województw powinny stać się przedmiotem kontraktów regionalnych, zawieranych na zasadach równoprawnego partnerstwa rządu i zainteresowanego samorządu wojewódzkiego (samorządów).

Środki na kontrakt regionalny powinny pochodzić z funduszy stojących do dyspozycji województwa (np. z RPO) oraz z rezerwy, zajętej dla dyspozycji rządu, przeznaczonej na politykę regionalną rządu (może to być coś w rodzaju 17. Regionalnego Programu Operacyjnego). Środki rządowe mogą (i powinny) być wspierane zasileniami z sektorowych programów operacyjnych. Środki finansowe przeznaczone do dyspozycji województw powinny być dzielone na województwa według algorytmu, który może przyjmować obecnie stosowaną formułę „80 : 10 : 10” lub inną, możliwie najprostszą, uzgodnioną z samorządami wojewódzkimi.

6.2. Planowanie strategiczne jako podstawa polityki rozwoju

6.2.1. Korzyści z akcesji

W powszechnym odczuciu okres po akcesji był i jest niewątpliwie okresem niezwykle pomyślnym dla Polski. Na ogół przypisuje się to przede wszystkim korzyściom finansowym w postaci transferów z budżetu unijnego, ale pogląd ten jest równie uproszczony, co fałszywy. Na sytuację Polski ogromny wpływ bowiem miały także inne zjawiska – intensyfikacja kontaktów handlowych, przyspieszony napływ kapitału, otwarcie rynków pracy w większości państw UE-15, korzystna koniunktura na rynkach globalnych, transfer technologii, know-how i wzorów kulturowych, wreszcie umiarkowana polityka rozwoju. Eksperti od spraw rozwoju szybko wszakże zauważyli, że wprawdzie Polska po okresie poważnych początkowych trudności osiągnęła wysoką sprawność w wydatkowaniu europejskich pieniędzy, ale środek zaczął coraz bardziej zastępować cel. Pieniądze to tylko środek, narzędzie, ale liczy się tylko najwyższej jakości rezultat. Tymczasem pod presją wydawania za wszelką cenę zabrakło stałej kontroli efektów i ich zgodności ze strategicznymi celami. Tymczasem – mimo szybkiego rozwoju – Polska nadal zajmuje jedno z ostatnich miejsc w UE, a w międzynarodowych rankingach cech decydujących współcześnie o sukcesie rozwojowym, jak innowacyjność, konkurencyjność, jakość systemu instytucjonalnego czy gotowość informacyjna, zajmuje odległe pozycje w 7. i następnych dziesiątkach. To jest rodzaj problemu, którego nie da się rozwiązać bez sformułowania jasnych, skoncentrowanych celów strategicznych. Dotyczy to także planowania regionalnego, które nie może tracić z pola widzenia kontekstu globalnego.

6.2.2. System krajowego planowania strategicznego i jego ewolucja

Członkostwo w UE ma istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia procesów „materiałnych”, ale także z uwagi na postęp w warstwie instytucjonalnej. Jedną z takich dziedzin jest planowanie strategiczne, które niewątpliwie uległo znacznemu wzmocnieniu podczas przygotowywania się do akcesji, jak i w 2004 r.

Po 1990 r. planowanie strategiczne w zasadzie nie istniało. Owszem, pojawiło się ono na szczeblu gmin (w 1995 r. około połowa polskich gmin miała opracowane strategie rozwoju), a następnie na szczeblu województw, które w 2000 r. opracowały swoje strategie regionalne. Planowanie strategiczne pojawiło się więc w niewłaściwej kolejności, ponieważ szczeble „niższe” nie miały gotowych ram, w których mogłyby umiejscowić swoje strategie.

Podobny proces zachodził na szczeblu krajowym. Pierwszym przedsięwzięciem opracowania długofalowej strategii były prace nad Koncepcją Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPPZK, 2001), podjęte w połowie lat dziewięćdziesiątych przez ówczesny Centralny Urząd Planowania, wkrótce zastąpiony przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych o stosunkowo wąskich kompetencjach (np. w odniesieniu do rozwoju regionalnego – ograniczonych do ustalania zasad polityki, ale nie planów strategicznych). Koncepcja ta, będąca przełomowym krokiem w myśleniu o polskiej przestrzeni i rozwoju regionów, zrywająca z zasadą opracowywania planów przestrzennych przedstawiających jedynie stan docelowy, niepokazujących natomiast ścieżek dojścia do niego – nie miała żadnego zakotwiczenia w SRK, takiej bowiem nie było. Zespół autorski, pod kierunkiem nieżyjącego już Jerzego Kołodziejskiego, musiał więc samodzielnie opracować cele i założenia rozwoju kraju, uznając, że celem nadrzędnym jest uzyskanie stałego, wysokiego tempa rozwoju i pogłębienia zmian strukturalnych po to, by móc niwelować historycznie ukształtowane zapóźnienie cywilizacyjne Polski względem wyżej rozwiniętych krajów Europy. W konsekwencji przyjęto, że cel ten należy realizować, nawet jeżeli będzie temu towarzyszyć zwiększenie różnic międzyregionalnych, co – na owe czasy dominacji paradygmatu „wyrównawczego” – było koncepcją prawie że rewolucyjną.

Przełom dekad był okresem szczególnego wzrostu aktywności w zakresie planowania strategicznego, głównie ze względu na przewidywaną akcesję do UE. Efektem było powstanie 6 dokumentów strategicznych, podporządkowanych wymogom dostępu do środków ówczesnej polityki strukturalnej (nazywanej później regionalną, a wreszcie – Polityką Spójności). Liczba ta nie była przypadkowa – tyle strategii, ile funduszy europejskich (regionalny, społeczny, rolny, „rybny” i Fundusz Spójności, podzielony wówczas na dwie odrębne części – sieci transportowe i ochronę środowiska). Dość niefortunnie, wbrew zasadom rzemiosła planistycznego (ale stało się to już u nas powszechną praktyką), dopiero po powstaniu 6 wspomnianych strategii opracowano wymagany przez UE Narodowy Plan Rozwoju, o charakterze strategicznym, ale ograniczonym jedynie do tej części polityki rozwoju kraju i regionów, która miała być współfinansowana przez Politykę Spójności UE. Wyraźnie zabrakło ogólnej SRK, niezredukowanej do pomysłów wydania środków europejskich. Przygotowania do udziału w politykach europejskich skutkowały też masowym tworzeniem nowych edycji rozmaitych planów lokalnych (strategii, planów rozwoju lokalnego), często niższej jakości niż strategie oryginalne. Pośpiech i brak doświadczenia kładły się cieniem na jakości dokumentów tego okresu. Jakości nie sprzyjał także chaotyczny proces reorganizacji na szczeblu centralnym i przenoszenie działu administracji Rozwój regionalny do kolejno przebudowywanych ministerstw (Grosse, 2004; Kozak, 2004; Kozak, 2006).

W nieco mniejszym zakresie, ale także w czasie przygotowań do okresu programowania 2007–2013 słabości instytucjonalne oraz skutkująca pośpiechem kumulacja bieżącego zarządzania programami Polityki Spójności oraz planowania nowego okresu miały spory wpływ na nadal istniejące podporządkowanie polityki regionalnej (nawet szerzej – rozwoju) Europejskiej Polityce Spójności. Powstające wówczas dokumenty strategiczne odnoszące się do rozwoju regionalnego (na szczeblu kraju) oraz drugie ujęcia strategii wojewódzkich powstawały zanim gotowe były dokumenty ogólnokrajowe (NSRO, SRK)¹⁰⁵. Dokumenty te wykazują zarówno zalety, jak i wady, są także odzwierciedleniem zmieniającej się doktryny polskiej polityki regionalnej, przesuwającej się od bieguna „równości” do „wydajności” (co zostało zapoczątkowane przez KPPZK). Należy tu od razu zasygnalizować, że zwłaszcza w sytuacji, gdy strategię powstają równolegle lub z opóźnieniem do dokumentów operacyjnych, istnieje poważne prawdopodobieństwo, że nawet najbardziej nowoczesna i trafna strategia nie zostanie zadowalająco odzwierciedlona w programach operacyjnych, co może prowadzić do tego, że cele strategiczne nie zostaną w pełni osiągnięte.

Mówiąc o systemie planowania strategicznego, należy uwzględnić jeszcze dwa aspekty. Pierwszy dotyczy prawa. Planowanie, o którym tu mowa, było regulowane przez 3 kolejne ustawy. Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. Nr 48, poz. 550 z późn. zm.) była pierwszą próbą uporządkowania tego obszaru, wprowadzając m.in. koncepcję kontraktu wojewódzkiego jako formuły uzgadniania wsparcia dla projektów planowanych lub realizowanych w województwach¹⁰⁶. Okres przygotowań do akcesji ujawnił znaczące rozbieżności między wieloma polskimi aktami prawnymi a regulacjami europejskimi. Dotyczyło to także wspomnianej ustawy, wymagającej istotnych dostosowań. Zamiast ją dostosować, legislator zdecydował się na charakterystyczną dla tego okresu decyzję o stworzeniu zupełnie nowego aktu prawnego pod nazwą ustawa o Narodowym Planie Rozwoju (przyjęta w ostatniej chwili przed akcesją – 20 kwietnia 2004 r.). Ustawa ułatwiła wdrażanie programów Polityki Spójności (aczkolwiek nie była do końca potrzebna, ponieważ sprawy te były regulowane rozporządzeniami europejskimi, a takie akty prawne obowiązują z pierwszeństwem wobec prawa krajowego). Ustawa ta – nawet przez samą nazwę, odwołującą się do incydentalnego dokumentu Polityki Spójności, obowiązującego zresztą tylko do końca okresu 2000–2006 – stała się jednak świadectwem szczytowego podporządkowania polskiej polityki rozwoju polityce europejskiej.

Zmiana zasad prowadzenia Europejskiej Polityki Spójności w okresie 2007–2013 i wynikająca stąd niezgodność polskiej ustawy wymusiła prace nad nową ustawą, tym razem wolną od obciążeń incydentalnymi rozwiązaniami Polityki Spójności. Ustawa – zgodnie z niefortunną tradycją – została przyjęta w ostatniej chwili (ale na czas, przynajmniej), 6 grudnia

¹⁰⁵ W 2005 r. przygotowano pod kierunkiem J. Hausnera, ówczesnego wicepremiera, nowy Narodowy Plan Rozwoju w wersji poszerzonej poza obszar Polityki Spójności i bliskiej formule SRK. Przygotowywano go jeszcze wtedy, gdy było jasne, że w okresie 2007–2013 dokument o takiej nazwie w Polityce Spójności nie był już przewidywany (miały powstać w każdym kraju NSRO). Narodowy Plan Rozwoju po utworzeniu rządu koalicji PiS-LPR-Samoobrona został odłożony na półkę, podobnie zresztą jak Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, przygotowana w 2005 r. w CUP przez zespół pod kierunkiem G. Gorzelaka (ZKPZK, 2005).

¹⁰⁶ Ten drugi motyw początkowo dominował, ponieważ wstępnie większość środków kontraktu została skierowana na zakończenie tzw. inwestycji centralnych, rozpoczętych jeszcze przed 1989 i nieskończonych, np. budowane z reguły przez ok. 20 lat szpitale itp.). Było to zatem w części rozwiązanie problemów raczej centralnych niż regionalnych.

2006 r., lecz w stanie wymagającym pilnej nowelizacji, która dokonała się kilka miesięcy później (ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. Nr 227, poz. 1658, opublikowana następnie w tekście jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 216, poz. 1370 z późn. zm.). Wydaje się, że ustawa ta nie straci użyteczności w związku z nowymi regulacjami Polityki Spójności na okres 2014–2020.

Aspekt drugi dotyczy instytucjonalnego określenia ośrodka analiz i planowania strategicznego. Po okresie sprzed 1989 r. zachował się Centralny Urząd Planowania, przekształcony w styczniu 1997 r. w Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS). Obie instytucje miały znacznie ograniczone kompetencje w sferze planowania (do analiz i stanowienia co najwyżej zasad rozwoju) i stopniowo były coraz bardziej obarczane bieżącymi pracami. W miarę postępów prac przygotowawczych do akcesji, w związku ze skalą i znaczeniem oczekiwanych transferów w ramach Polityki Spójności, funkcja strategiczna ciążyła coraz bardziej w stronę instytucji odpowiadających za politykę regionalną. Początkowo było to Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (2000–2001), potem chaotycznie reorganizowane ministerstwa odpowiadające za działy administracji gospodarki i rozwój regionalny. W związku z nienajlepszymi początkowymi doświadczeniami wdrażania Polityki Spójności, które odkryły słabość dotychczasowych rozwiązań instytucjonalnych na wszelkich poziomach, także strategicznym, w 2005 r. wrócono do koncepcji zarzuconej w 2001 r. i jesienią 2005 r. powołano – wreszcie – MRR, które stopniowo skupiło w swoich rękach większość funkcji związanych z zarządzaniem rozwojem regionalnym, a w rosnącym stopniu także obszarem analiz i planowania strategicznego rozwoju. Logiczna wtedy była likwidacja RCSS w marcu 2006 r. Nie zmienia to faktu, że wiele słabości okresu 2000–2006 daje się wiązać właśnie z brakiem silnego ośrodka strategicznego na poziomie centrum.

Od 2005 r. w odpowiedzi na strategiczne wyzwania, wynikające z nowej pozycji Polski w Europie i w świecie, obserwujemy znaczną poprawę w ilości i jakości analiz i dokumentów strategicznych, dla których ośrodkiem inicjatywnym, organizacyjnym, często też wykonawczym stało się MRR. Znacząca i doceniana funkcja MRR jako ośrodka myśli strategicznej nie została jednak w żaden sposób usankcjonowana, a ostateczne rozwiązanie nadal wymagania zaprojektowania.

Długofalowy plan rozwoju kraju przekazano do wykonania w strukturach KPRM przez kierowany przez m.in. Michała Boniego Zespół Doradców Strategicznych, który – składając się niemal wyłącznie z ekspertów zewnętrznych – opracował w 2009 r. nowatorski raport diagnostyczny, formułujący strategiczne wyzwania stojące przed Polską (*Polska 2030*), a latem 2011 r. – kolejny dokument diagnostyczny w miejsce oczekiwanej strategii. Paradoksalnie znów doszło do sytuacji, gdy główny dokument strategiczny powstaje z opóźnieniem w stosunku do planów niższego rzędu (w 2010 r. powstała KSRR, jak dotąd jedyna strategia spośród wielu planowanych).

Na poziomie wojewódzkim problem planowania jest o tyle prostszy, że funkcja ta jest skoncentrowana w samorządach wojewódzkich (i odpowiednio – lokalnych), które korzystając z własnych i zewnętrznych zasobów wiedzy, przygotowują własne dokumenty strategiczne.

Interesującym rozwiązaniem jest rozpoczęta w Małopolsce budowa obserwatoriów rozwoju regionalnego jako narzędzia stałego i fachowego monitoringu zmian zachodzących w regionie i jego szeroko pojmowanym otoczeniu.

6.2.3. Kluczowe dokumenty strategiczne rozwoju regionalnego i polityki przestrzennej – syntetyczny przegląd

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego (NSRR, 2000) oraz Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (także zaniechana jej aktualizacja z 2005 r.¹⁰⁷) to najważniejsze dokumenty strategiczne odnoszące się do problematyki rozwoju regionalnego, kształtujące podstawy doktryny polskiej polityki regionalnej i przestrzennej. Ich następcami i w dużym stopniu kontynuatorami są *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020* (KSRR 2010) i projekt *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 r.* (KPZK 2011), która w najbliższym czasie, z niewieloma zapewne zmianami, stanie się obowiązującym dokumentem (mimo trudnych, a nawet kontrowersyjnych początków w formie prac eksperckich).

Rolę KSRR należy rozpatrywać w kontekście tworzonego obecnie systemu zarządzania rozwojem Polski. System (którego założenia w 2009 r. przyjęła Rada Ministrów) w założeniu obejmuje Długookresową Strategię Rozwoju Kraju, ŚSRK (aktualizacja SRK 2007–2015 z listopada 2006 r.), 8 strategii sektorowych/horyzontalnych (transport, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, kapitał społeczny, innowacyjność i efektywność gospodarki, zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa, zasoby ludzkie, sprawne państwo)¹⁰⁸ oraz KSRR, której szczególna rola polega na wskazaniu celów polityki rozwoju w układzie przestrzennym i wskazaniu punktów odniesienia dla pozostałych 8 strategii, których przygotowanie, przynajmniej w teorii, jest koordynowane przez właściwych ministrów.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego jest wyrazem kształtowania się nowego, sygnalizowanego w NSRR podejścia do rozwoju regionalnego. Do głównych zasad nowej polityki zaliczono koncentrację geograficzną i tematyczną, partnerstwo i współpracę, warunkowość, podejmowanie decyzji w oparciu o rzetelne dane (w Polityce Spójności: *evidence-based*), zintegrowane podejście terytorialne (w Polityce Spójności: *integrated, place-based*), koordynacja, subsydiarność, wieloszczeblowe zarządzanie, zrównoważony rozwój.

¹⁰⁷ Może zachodzić tu pewna konfuzja terminologiczna. Otóż zgodnie z ustawą z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415) RCSS miało opracować KPPZK, natomiast na mocy obowiązującej do dziś ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dokument ten jest nazwany Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (usunięto więc słowo „polityka”). Dokument przygotowany pod kierunkiem J. Kołodziejskiego (zatwierdzony dopiero w 2000 r.) był tworzony na mocy ustawy z 1994 r., natomiast jego aktualizacja na mocy ustawy z 2003 r. – stąd różnice w nazwach obydwu koncepcji.

¹⁰⁸ Strategie te zastępują ponad 400 uprzednio istniejących strategii, utworzonych przez najrozmaitsze agendy centralne. Strategie te były fragmentaryczne, wzajemnie niezgodnione, a często sprzeczne, nie stanowiły żadnej podstawy do prowadzenia polityki rozwoju w jakimkolwiek układzie sektorowym czy funkcjonalnym.

Cele strategiczne KSRR to:

- 1) wspomaganie konkurencyjności regionów („konkurencyjność”),
- 2) budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych („spójność”),
- 3) tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie („sprawność”).

Wbrew uporczywemu odwoływaniu się do dawnych, na ogół politycznie warunkowanych ogólnych celów wyrównywania poziomu rozwoju, współczesna polityka europejska i polska wyraźnie odchodzi od koncepcji wyrównywania, pierwszeństwo dając podnoszeniu konkurencyjności. Cele KSRR doskonale mieszczą się w tym nurcie przemian.

Z kolei projekt KPZK 2030 formułuje następujące cele:

- 1) podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej przez ich integrację funkcjonalną, przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego, sprzyjającej spójności,
- 2) poprawa spójności wewnętrznej kraju przez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków do rozprzestrzeniania się czynników rozwoju oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów,
- 3) poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych przez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej,
- 4) kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski,
- 5) zwiększenie odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne i utraty bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa,
- 6) przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego.

Z chwilą sformułowania i przyjęcia obu tych dokumentów, które wzajemnie warunkują możliwość racjonalnego zarządzania rozwojem terytorialnym, polska polityka regionalna – przy zachowaniu niezbędnej zgodności planów niższego rzędu – ma szansę stać się polityką wiodącą w rozwoju kraju, co więcej – skuteczną i efektywną. Opracowanie obu tych strategii w jednej instytucji (MRR) może ułatwić harmonijną realizację.

Także inne dokumenty MRR, np. stanowisko w sprawie spójności terytorialnej, stawiają Polskę w gronie prekursorów reform Polityki Spójności w UE. Funkcjonalne podejście do spójności zwraca szczególną uwagę, szczególnie do spójności terytorialnej. Stanowi to istotny wkład do europejskiej debaty o nowym terytorialnym podejściu do rozwoju (zob. Bachtler, Gorzelak, 2007). Warto podkreślić, że polska myśl regionalna, postawiona wobec nowych wyzwań, osiąga co najmniej europejski poziom. Wypada jeszcze popracować nad implementacją, ale tu mamy do czynienia z bardzo wieloma złożonymi czynnikami – od ogólnego systemu instytucjonalnego poczynając, a na czynnikach intelektualnych kończąc.

6.3. Zasady budowy strategii¹⁰⁹

Słowo „strategia” jest określeniem pochodzenia greckiego, oznaczającym przygotowanie i prowadzenie wojny jako całości oraz poszczególnych jej kampanii i bitew. Strategia militarna powinna określić cele w ich wzajemnym hierarchicznym i chronologicznym uporządkowaniu oraz wyznaczyć środki, które trzeba wykorzystać do osiągnięcia tych celów. Strategia powinna być opracowana po rozpoznaniu wszelkich uwarunkowań wpływających na cele oraz na możliwość pozyskania i wykorzystania środków.

Współczesne pojęcie strategii zostało rozszerzone na inne zastosowania. Strategie – podobne w swojej istocie i konstrukcji do strategii wojskowych – zaczęły być opracowywane przez jednostki gospodarcze oraz podmioty terytorialnej administracji publicznej, w tym przez władze krajowe, regionalne i lokalne. Strategie te mają różne horyzonty czasowe – od długofalowych strategii krajowych (o horyzoncie 20–30 lat), przez strategie rozwoju województw (z horyzontem 10–15 lat), do strategii lokalnych (które nie powinny wykraczać poza okresy 10-letnie).

Jaki powinien być zakres strategii, czego ona powinna dotyczyć? Czy zakres ten różni się w zależności od tego, dla kogo strategia jest tworzona, np. dla jednostki wojskowej, przedsiębiorstwa, instytucji, układu terytorialnego (gminy, regionu, państwa)? Zakres strategii jest wyznaczony przez kompetencje władzy, która ma strategię realizować. Każda władza ma wpływ bezpośredni na pewne zjawiska i procesy, na inne ma wpływ pośredni. Poza zakresem strategii powinno więc znaleźć się wszystko to, co od władzy tej jest zupełnie niezależne, co jest jej otoczeniem i będzie się zdarzać w wyniku decyzji podejmowanych przez podmioty zewnętrzne względem podmiotu realizującego strategię.

Strategię rozwoju opracowuje się po to, by podmiot ją tworzący dysponował własnym sformalizowanym pomysłem rozwojowym zapisanym w formie dokumentu, dzięki któremu będzie mógł racjonalnie organizować swoje przyszłe działanie. Dlatego też w strategii dominujące miejsce powinny zająć te przedsięwzięcia, które władza (krajowa, regionalna, lokalna) może sama podjąć i za które może odpowiadać. Strategia nie powinna więc zawierać celów, których realizacja uwarunkowana jest decyzjami podmiotów od danego podmiotu władzy zupełnie niezależnych (np. organizacji międzynarodowej, rządu, innych województw, gmin, przedsiębiorstw, prywatnych inwestorów). Jedyny uprawniony sposób odwoływania się do działalności takich podmiotów polega na ujęciu wariantowym typu: „jeżeli Unia Europejska będzie prowadziła określoną politykę wspierania swoich członków, to wykorzystamy uzyskane środki w taki to a taki sposób” albo „jeżeli coś się stanie [np. zostanie zbudowana autostrada], to na rozwoju województwa odbije się to w następujący sposób (...)”. Podmiot tworzący strategię może – i powinien – oddziaływać na te jednostki, jednak nie może brać na siebie odpowiedzialności za skutki autonomicznych decyzji przez nie podejmowanych. Strategia powinna odnieść się do najważniejszych impulsów (pozytywnych i negatywnych) płynących z otoczenia.

¹⁰⁹ Zob. Gorzelak, Jałowiecki, 2000.

Jednak nie wszystkie procesy i zjawiska społeczno-gospodarcze, które znajdują się w kompetencjach władz publicznych, powinny znaleźć swoje miejsce w strategii. Nie powinna ona obejmować rutynowych zadań władzy danego szczebla, które musi ona spełniać niezależnie od okoliczności, a powinna ograniczyć się do głównych wyborów, których rozstrzygnięcie określa kierunki rozwoju kraju, województwa, gminy.

Podsumowując, strategia powinna objąć swoim zakresem te procesy zachodzące w regionie, na które władza publiczna ma wpływ bezpośredni lub co najmniej pośredni i które nie wchodzą w zakres rutynowych działań tej władzy.

Budowa strategii rozwoju sprowadza się do odpowiedzi na trzy podstawowe pytania, występujące we wzajemnym powiązaniu sekwencyjnym. I tak, punktem wyjścia prac nad strategią jest określenie stanu pożądanego, którego osiągnięcie będzie istotą realizacji strategii. W fazie tej zostaje zarysowany stan docelowy, nazywany także wizją, będący pierwszym przybliżeniem celów rozwoju regionu. Wizja ta powinna być odważna, a jednocześnie realistyczna.

Kolejnym krokiem jest udzielenie odpowiedzi na pytania: w jakim stanie znajduje się kraj (region, układ lokalny) i jaka będzie prawdopodobna droga jego rozwoju? Jest to faza diagnozy prospektywnej, ujmującej przeszłe i przewidywane przyszłe wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania rozwoju. Diagnoza powinna przedstawiać dynamiczny bilans korzystnych i niekorzystnych cech regionu i na tym tle identyfikować jego główne przewagi konkurencyjne (szanse) oraz ograniczenia (bariery) rozwoju. Znanym narzędziem jest tu analiza SWOT.

Formułowane są tezy, iż diagnoza powinna poprzedzać określenie wizji. Sądzimy, że nie jest to słuszne, jedynie określenie stanu pożądanego pozwala bowiem na uzyskanie możliwości oceny elementów diagnozy. Prosty przykład może być dobrym wyjaśnieniem tej tezy: zwiększanie liczby ludności może być różnie oceniane w różnych kontekstach społecznych czy gospodarczych – dla przeludnionego miasta wysoka dynamika demograficzna (w tym napływ migracyjny) to zjawisko niekorzystne, a dla obszaru słabo zaludnionego mogłoby to być zjawiskiem korzystnym.

Konkretyzacja wizji, a jednocześnie weryfikacja możliwości realizacyjnych, następuje w trakcie prac diagnostycznych. Mamy tu więc do czynienia z procesem iteracyjnym, polegającym na „urealnianiu” wizji w miarę postępu prac diagnostycznych. Rozpoczęcie prac nad strategią od opracowania wizji jest potrzebne także po to, by strategia rozwoju nie została już na samym początku budowania strategii „przykrojona” do ograniczeń rozwoju, lecz by odpowiadała na wyzwania, których podjęcie może przyczynić się do dynamizacji i racjonalizacji procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w horyzoncie strategii.

Trzecim etapem budowy strategii jej udzielanie odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób osiągnąć pożądaný stan? Jest to właściwa strategia, określająca sposoby wykorzystania atutów i osłabienia negatywnego wpływu barier. Strategia formułuje cele rozwoju w ich wzajemnym uporządkowaniu hierarchicznym, może także przedstawiać opis poszczególnych stanów pośrednich oraz wskazać punkty w czasie, w których powinny one wystąpić. Strategia identyfikuje również środki osiągania celów.

Produktem końcowym strategii jest opracowanie zestawu konkretnych programów, opisujących praktyczne działania, które powinny być podjęte przez właściwe instytucje czy organizacje. Programy te powinny wskazywać cele, które mają być osiągnięte dzięki ich realizacji, sposoby ich osiągania (w tym – w miarę możliwości – koszty), instytucje odpowiedzialne za ich realizację, źródła finansowania, prezentację ewentualnych rozwiązań alternatywnych. Programy powinny zawierać zestawy mierników, umożliwiających precyzyjne śledzenie procesu osiągania poszczególnych celów.

Jednym z celów rozwoju przyjmowanym w strategiach jest poprawianie jakości życia mieszkańców lub też – jak formułowano to poprzednio – „coraz pełniejsze zaspokajanie ich materialnych i duchowych potrzeb”. Współcześnie dodajemy, że cel ten powinien być osiągany bez czynienia szkód w środowisku naturalnym, co zresztą bezpośrednio wynika z definicji jakości życia, której jakość środowiska przyrodniczego i kulturowego jest istotnym elementem. Powstaje jednak pytanie, w jakim zakresie ów cel nadrzędny, powszechny i niebudzący większych kontrowersji powinien być uwzględniony w strategii rozwoju kraju czy regionu. Cel ten nie powinien być traktowany jako główny cel strategii, prowadzi to bowiem do jej nieokreśloności, ponieważ takie sformułowanie celu nie poddaje się operacjonalizacji. Cele powinny być tak sformułowane, by ich realizacja przyczyniała się, za pośrednictwem przyspieszania i racjonalizacji rozwoju społeczno-gospodarczego, do poprawy warunków życia mieszkańców.

Jednym z częściej stosowanych ostatnio pojęć jest „rozwój zrównoważony”. Jest to termin niepoprawny. Rozwój z natury rzeczy jest niezrównoważony, często jest wręcz spolaryzowany, a zrównoważony jest jedynie bezruch. Jeżeli rozwija się bowiem tak skomplikowany układ społeczno-gospodarczy, jakim jest kraj czy region, miasto czy też gmina wiejska, to dzieje się to w wyniku szybszego wzrostu jednych segmentów ich gospodarki i stagnacji lub nawet zanikowi innych. Podobnie nie jest możliwe uzyskanie rozwoju zrównoważonego przestrzennie, rozumianego jako wyrównanie poziomu rozwoju poszczególnych części danego terytorium. Jedyną rozsądną dyrektywą jest dążenie do równoważenia rozwoju, polegające na harmonizowaniu jego struktury branżowo-gałęziowej przez usuwanie barier („wąskich gardeł”), a także struktury przestrzennej dzięki budowie infrastruktury i (lub) podejmowaniu interwencji (np. edukacyjnej czy wręcz socjalnej) w obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją społeczną.

Opracowane już lub będące w przygotowaniu strategie rozwoju polskich miast, gmin i województw różnią się pod względem liczebności zawartych w nich celów. W niektórych z nich wymienia się ich nawet kilkanaście, co powoduje, że cele te formułowane są wąsko i bardzo szczegółowo. W innych ograniczono się do schematycznego podziału celów na „gospodarczy”, „społeczny” i „terytorialny”, powielając trzy wymiary spójności formułowane w Polityce Spójności UE. W wielu przypadkach znaczna liczba celów jest odzwierciedleniem dążenia do uwzględnienia wszystkich możliwych aspektów i kierunków rozwoju danego układu terytorialnego. Rozwój jednak zawsze dokonuje się w sytuacji ograniczonych środków i dlatego istotą strategii jest dokonywanie najważniejszych dla regionu czy miasta **wyborów**, nie zaś dążenie do zrealizowania wszystkich zgłaszanych potrzeb. Wynikiem dokonania tych wyborów – i ograniczenia ich do zagadnień najważniejszych – powinna być niewielka liczba celów strategicznych. Nie można oczywiście wskazać na

jakąkolwiek liczbę „właściwą” – może to być jeden cel, może ich być kilka. Nie ma przy tym zależności między stopniem skomplikowania układu terytorialnego a „właściwą” dla niego liczbą celów.

Strategie przygotowują władze – najczęściej są to władze samorządowe. Nie zawsze jednak przygotowanie fachowe pracowników urzędów administracji samorządowej jest wystarczające do tego, by można było uwzględnić wszystkie aspekty rozwoju lokalnego czy regionalnego. Trudno jest także osobom uwikłanym „od wewnątrz” dokonać chłodnej, obiektywnej oceny szans i możliwości rozwoju ich regionu, miasta czy gminy wiejskiej, a często jest to znacznie łatwiejsze dla specjalistów zewnętrznych.

Z tych też powodów w większości przypadków w przygotowaniu strategii rozwoju układów terytorialnych aktywnie uczestniczą eksperci zewnętrzni. Ich rolę nie powinno jednak być zastępowanie przedstawicieli samorządu terytorialnego w przygotowaniu strategii, powinni oni raczej przyjąć rolę „konstruktywnych krytyków” oraz – ewentualnie – redaktorów ostatecznego materiału. Wybór kierunków rozwoju, formułowanie celów oraz wskazywanie na możliwe do uzyskania środki na ich realizację wchodzi w zakres obowiązków władz samorządowych, które nie powinny wyręczać się w tej mierze ekspertami zewnętrznymi.

Pojawia się w tym miejscu zagadnienie tzw. mobilizacji społecznej, tj. zakresu, w jakim społeczność lokalna czy zbiorowość regionalna powinna uczestniczyć w przygotowywaniu strategii rozwoju, czy proces ten powinien być „uspołeczniony”, a jeżeli tak, to w jakim stopniu. Uznając mobilizację społeczną za czynnik korzystny, nie należy jednak rozumieć jej jako bezpośredniej działalności możliwie dużej liczby mieszkańców w pracach nad określaniem kierunków rozwoju regionu, przygotowywaniem strategii jego rozwoju i konkretnych programów operacyjnych (czy nawet planów poszczególnych przedsięwzięć). Takie ujmowanie mobilizacji społecznej może prowadzić nawet do niezamierzonych efektów negatywnych, polegających głównie na tym, że prace szerokiego zespołu często kończą się „koncertem życzeń”, ponieważ każde środowisko – jeżeli tylko ma taką możliwość – prezentuje swoje (z reguły bardzo rozbudzone) potrzeby i później domaga się włączenia ich do „strategii”. Prace koncepcyjno-strategiczne powinny raczej być prowadzone w węższych gremiach, w których dużą rolę powinny odgrywać kompetencje.

Będąc „własnym dokumentem władzy”, strategia rozwoju jest dokumentem politycznym, przygotowanym i realizowanym przez określoną partię lub koalicję wyłonioną w demokratycznych wyborach. Horyzont strategii wykracza jednak poza kadencję parlamentu czy samorządu regionalnego. Z tego też względu strategia powinna – w miarę możliwości – uwzględniać cele i zadania, które znajdują możliwie szerokie poparcie polityczne, co umożliwi przyjęcie jej podstawowych założeń przez następne ekipy władzy.

Na zakończenie należy wskazać, że realizacja strategii będzie dokonywała się w zmieniającym się otoczeniu, także kraj czy region będzie ulegał przekształceniom. Nie można ich wszystkich przewidzieć z dużym wyprzedzeniem i ze znaczną precyzją. Dlatego też strategia powinna być traktowana elastycznie, już na wstępie powinno się założyć stałe monitorowanie jej realizacji i dopuścić możliwość wprowadzania korekt.

6.3.1. Planowanie strategiczne na poziomie regionalnym

Planowanie strategiczne na poziomie regionów stało się możliwe w początkach minionej dekady dzięki stworzeniu w 1999 r. 16 samorządowo-rządowych województw o kompetencjach w zakresie planowania rozwoju społeczno-ekonomicznego. Planowanie to stało się także konieczne z uwagi na to, iż zgodnie z zasadą programowania środki UE mogą być wydawane jedynie na takie przedsięwzięcia, które są zawarte w strategii rozwoju – strategię te należało więc mieć. Zapewne nie było to bez wpływu na motywacje przyświecające budowie strategii regionalnych (i w efekcie lokalnych) oraz wyraźnie widoczną na poziomie operacyjnym skłonność do koncentrowania się na obszarach związanych z infrastrukturą techniczną (podejście typowe dla starego paradygmatu rozwoju, wiążącego rozwój z rozwojem infrastruktury), podnoszeniem jakości życia i dotacjami dla przedsiębiorstw. W ten sposób dotykamy kwestii motywacji przyświecających procesowi planowania.

6.3.2. Motywacje planowania

Jak wspomniano, gwałtowny wzrost liczby regionalnych i lokalnych strategii, planów i programów miał miejsce w okresie tuż przed i zwłaszcza po akcesji. Zanim odpowiemy, co mogło być przyczyną, rozważmy motywacje planowania strategicznego w sektorze publicznym. Warto przypomnieć, że koncepcje planowania na dużą skalę przeszło do administracji z biznesu dopiero w ciągu ostatnich kilku dekad. Nie jest też prostą kopią – z oczywistych względów, inaczej niż w biznesie, planowanie publiczne w znacznie większym stopniu musi brać pod uwagę aspekt społeczny i polityczny. Dlatego niektórzy twierdzą, że w administracji można mówić co najwyżej o *quasi*-strategiach.

Najczęściej spotykane motywacje budowy strategii można sformułować następująco:

- optymalizacja wykorzystania potencjału i zasobów dla osiągnięcia długofalowych celów, racjonalizacja interwencji,
- stworzenie ramy odniesienia dla działań operacyjnych, określania zgodności z wytycznymi celami strategicznymi, zasadami *etc.*,
- uzyskanie dostępu do publicznych środków interwencji dzięki spełnieniu podstawowego wymogu (posiadania strategii, planu),
- promocja regionu wśród inwestorów,
- integrowanie społeczności wokół wytyczonych celów strategicznych.

Często w praktyce spotykamy więcej niż jeden motyw. Motywem wysoce niepożądanym, a zwłaszcza w okresie okołakcesyjnym, powszechnie występującym, był motyw uzyskania dostępu do pieniędzy europejskich. Przyjęcie tego motywu miało wpływ na z reguły nadmiernie szeroki zakres analiz i zamierzeń („wszystkoizm” planistyczny, by móc uzasadnić, że na cokolwiek przeznaczone są środki interwencji; polski plan to uwzględnia jako silną albo słabą stronę). Niestety, mimo że można było łączyć motyw, motyw dostępu wyparł w znacznym stopniu motyw optymalizacji wykorzystania własnych zasobów i poprawy konkurencyjności. Strategie podporządkowane wydawaniu środków unijnych w wielu przypadkach okazały się schematyczne i dość wąsko zakrojone.

Na szczęście z upływem czasu motyw ten wyraźnie tracił na znaczeniu, co nie znaczy, że został w pełni wyparty przez pozostałe. Żeby tak się stało, konieczna byłaby w graniach decyzyjnych i elitach władzy internalizacja nowego paradygmatu, wiążącego rozwój z budową gospodarki opartej o wiedzę, rozpowszechnianiem technologii informacyjnych i komunikacyjnych, podnoszeniem jakości zasobów ludzkich i społecznych, które to czynniki – jak na razie – zajmują nierównie wyższe miejsce w retoryce mówienia o rozwoju, niż w podziale środków. Odbicie tego zjawiska w dokumentach strategicznych znajdziemy z reguły już na etapie budowy diagnozy i analizy SWOT. Analiza niemal każdego planu strategicznego powstałego w ostatniej dekadzie prowadzi do konstatacji, że analiza SWOT obejmuje dziesiątki, a często więcej niż sto „kluczowych” cech¹¹⁰, a jeśli wszystko jest ważne, nic nie jest ważne.

Nie jest to tylko problem motywacji strategii. Problem polega też na tym, że słabość diagnozy (zwieńczanej w Polsce z zasady analizą SWOT) prowadzi do niezdolności sformułowania niewielu, ale rzeczywiście strategicznych celów, kierunków interwencji. A to właśnie zdolność koncentracji na niewielu celach czyni strategię. Traktując każdy dokument strategiczny jako model logiczny, analiza jego jakości powinna obejmować także wewnętrzną zgodność (adekwatność) między przyjętym paradygmatem a diagnozą, diagnozą a celami, celami a zasobami.

6.3.3. Analiza spójności i wykonalności dokumentów na wybranych przykładach (relacja zgodności motywów, diagnozy, celów i zasobów)

Pomimo ujawniającego się nowego podejścia do planowania strategicznego, obowiązujące regionalne dokumenty strategiczne nadal wykazują pewne charakterystyczne słabości. Ich poznanie jest użytecznym sposobem doskonalenia prac strategicznych. Najczęściej problemy te dotyczą uproszczeń (czasem błędów) w analizie związków między wizją a diagnozą, dalej – między diagnozą a celami strategicznymi, a w efekcie także między celami a doбором priorytetów, działań, instrumentów. Także tryb planowania (przygotowywanie nowych edycji mimo braku pełnej lub przynajmniej znaczącej wiedzy o efektach poprzedniego okresu) miał wpływ na pośpiech w opracowaniu i obniżenie jakości dokumentów strategicznych. Rozumienie potrzeby zmiany podejścia staje się coraz powszechniejsze, co nie znaczy, że powszechne. Skromne rozmiary tego opracowania nie pozwalają na wyczerpującą analizę całych strategii, zatem dalej przedstawione są tylko wybrane przykłady.

» Przypadek 1. Paradygmat a sformułowanie celów strategii

Rozwój innowacyjności, uznawany za jeden z kluczowych czynników rozwoju i główny element nowego paradygmatu (zob. Gorzelak, 2007), niewątpliwie wymaga w Polsce intensywnej stymulacji. W latach 2002–2005 przy wsparciu finansowym rządu i programu

¹¹⁰ Zob. np. analizę przykładowych projektów SWOT – Kudłacz, 2007.

ramowego UE powstało 15 regionalnych strategii innowacji (16. – mazowiecka – pojawiła się nieco później), zawierających analizy diagnostyczne, definicje celów i priorytetów, systemu zarządzania, czasem też niezbędnych zasobów. Zostały one na zlecenie MRR poddane ewaluacji. W jednej z badanych strategii okazało się, że formalnie przyjmując za punkt wyjścia nowy paradygmat rozwoju, przechodząc do definiowania celów strategicznych w obszarze innowacji sformułowano je następująco:

- 1) wzrost przedsiębiorczości w regionie,
- 2) poprawa efektywności rolnictwa tradycyjnego,
- 3) rozwój sektora produktów ekologicznych,
- 4) wzrost konkurencyjności oferty naukowo-dydaktycznej (zob. Gorzelak [et al.], 2006, s. 46)¹¹¹.

Mimo wszystko trzeba dużej wyobraźni lub braku rozeznania w problemach innowacyjności, by przyjmując takie cele (zwłaszcza rolnictwo).

Sprzeczności w rozumieniu paradygmatu możemy obserwować w wielu dokumentach strategicznych. Na ogół nowy paradygmat służy formułowaniu celów strategicznych. Kiedy przejdziemy do bardziej operacyjnych poziomów dokumentu strategicznego, nie jest wcale trudno znaleźć fragmenty wręcz sprzeczne ze „strategicznym” paradygmatem. Często jest tak np. w strategiach rozwoju turystyki, w których od kilku lat akcentuje się strategiczne podejście do rozwoju turystyki przez rozwój produktów turystycznych, by potem wracać do starego paradygmatu, który głosił, że rozwój turystyki warunkowany jest przez zasoby przyrodnicze, rzadziej też autentyczne zasoby dziedzictwa kulturowego. Tymczasem współczesna turystyka ma silną tendencję do koncentrowania się w miastach i przejawiania się w bardzo wielu formach, niewiele mających wspólnego z rekreacją i wypoczynkiem na łonie natury, a dotycząca przede wszystkim uczestnictwa w imprezach kulturalnych czy sportowych, konferencjach, turystyce biznesowej, gastronomicznej, zakupowej, rozrywkowej i innych, które najłatwiej realizować właśnie w miastach, zwłaszcza wielkich, gdzie zawsze jest co robić, bez względu na pogodę i porę roku. Rola miast w turystyce jest potwierdzana statystyką ukazującą kierunki i cele ruchu turystycznego (zob. Instytut Turystyki, 2011). Tymczasem nadal można przeczytać np.: „dzięki niepowtarzalnym widokom oraz pięknie przyrody województwo mazowieckie przyciąga coraz większe rzesze turystów. Ludzie uciekają od zgiełku i wrzawy wielkich miast, po to aby zaszyć się wśród zielonych łąk i mazowieckich lasów [oryginalna składnia]” albo: „najbardziej wartościowe obszary wskazane dla rozwoju funkcji turystycznych i rekreacyjnych o znaczeniu regionalnym tworzą Kampinoski Park Narodowy, dziewięć parków krajobrazowych, a także doliny rzek. Naturalne predyspozycje do rozwoju turystyki występują również w północno-wschodniej części województwa”. Turyści zapewne tego nie czytają, bo jeśli przyjeżdżają na Mazowsze, to w zdecydowanej większości do Warszawy. Kolejnym przykładem jest: „region nie jest wysoko zurbanizowany, co sprzyja rozwojowi różnych form aktywności turystycznej” czy też: „rolę wspomagającą walory naturalne stanowią wszelkiego rodzaju obiekty zabytkowe, muzea, ciekawe miejsca, imprezy kulturalne organizowane w regionie”. Uporczywość, z jaką uznaje się walory przyrodnicze za kluczowe dla rozwoju turystyki, jest zadziwiająca

¹¹¹ Zob. także omówienie w Studiach Regionalnych i Lokalnych (Gorzelak [et al.], 2007).

w świetle danych statystycznych o rzeczywistych zachowaniach turystów (zob. Kozak, 2010). Wytlumaczenie jest chyba najprostsze z możliwych – niewiedza. Jest to jednak wytłumaczenie smutne, jeżeli na takiej wątej, błędnej podstawie mają być wydawane często znaczne środki publiczne.

Kończąc ten wątek, zadajmy jeszcze pytanie: co wchodzi w skład pojęcia „strategia rozwoju”? Z zasady to wzrost konkurencyjności, miejsc pracy i dochodu, a w następstwie tego – podniesienie jakości życia. Przeglądając liczne dokumenty strategiczne, łatwo zauważyć, że pod termin „rozwój” podkłada się także pojęcia, które nie tworzą ani miejsc pracy, ani nowych źródeł dochodu, nie mają żadnych skutków podażowych, za to niewątpliwie służą poprawie jakości życia. Krótko mówiąc, np. środki europejskie, które można by wydać na innowacyjność i konkurencyjność gospodarki, służą masowemu finansowaniu zgoła innych przedsięwzięć, np. rondo w każdej wsi albo ścieżka rowerowa „donikąd”. Kto nie wierzy, jaką skalę mogą przyjąć pseudorozwojowe, nieprzemysłane przedsięwzięcia, niech obejrzy zbudowany w Szczecinie przed 10 laty most tramwajowy na trasie nr 10 nad Regalicą, po którym do dziś nie przejechał żaden tramwaj (ani nic innego) i ma szansę już nie przejechać.

» *Przypadek 2. Adekwatność diagnozy i celów*

Główna kwestia, od której problem tego przypadku się zaczyna, to absolutna niezdolność do podsumowania diagnozy w formie analizy SWOT, ograniczonej do istotnie ważnych i trafnie dobranych czynników. W jednym z województw Polski Środkowej, z przyczyn całkowicie niezrozumiałych zakwalifikowanym do Polski Wschodniej, w analizie SWOT strategii rozwoju regionu uwzględniono 147 czynników (36 silnych stron, 60 słabych, 36 szans i 15 zagrożeń). Jakkolwiek na to nie patrzeć, na podstawie takiej analizy SWOT nie można sformułować żadnych uzasadnionych celów rozwoju lub przeciwnie – można sformułować dowolną strukturę celów. Dla porównania: Strategia Rozwoju Polski Wschodniej, obejmująca terytorium składające się z 5 województw (30% obszaru kraju) zadowolili się 31 czynnikami w analizie SWOT. Pomińmy kwestię prawidłowego przyporządkowania czynników do właściwych kategorii SWOT, w tym zakresie bowiem rzadko spotyka się strategię wolne od błędów. Na podstawie tak zakreślonej, jak w omawianym województwie, analizy SWOT sformułowano następujące cele strategiczne:

- 1) przyspieszenie rozwoju bazy ekonomicznej i wzrostu innowacyjności województwa,
- 2) rozwój zasobów ludzkich,
- 3) ochrona i racjonalne wykorzystanie zasobów przyrody i dóbr kultury,
- 4) wzmocnienie potencjału instytucjonalnego województwa,
- 5) rozwój infrastruktury technicznej i społecznej,
- 6) aktywizacja rolnictwa i wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich.

Podobnie jak analiza SWOT zajmowała się wszystkimi możliwymi czynnikami, tak i cele „strategiczne” dotyczą wszystkich możliwych obszarów interwencji. Wszystko jest ważne. Żeby sformułować tak szeroko cele, nie potrzeba analizy SWOT. Stąd i brak jakiegokolwiek dowodu lub przynajmniej argumentacji logicznego związku dokonanego wyboru celów ze 147 czynnikami (lub przynajmniej większością) uwzględnionymi w analizie.

W innym województwie, na podstawie równie szerokiej diagnozy, wyróżniono na potrzeby strategiczne 8 strategicznych obszarów, wymagających objęcia działaniami, a w tychże łącznie 30 priorytetów. Tego rodzaju „wszystkoizm” niewiele daje nadziei na rozwój województwa dzięki strategii, nie zaś inercji procesów rozwojowych.

» Przypadek 3. Adekwatność celów i zasobów w dyspozycji

Jeden z podstawowych problemów decyzyjnych konstruowania strategii dotyczy kwestii zgodności zamierzeń i źródeł. Planowanie strategii bez wskazania konkretnego źródła albo z ogólnym założeniem, że inne instytucje i podmioty w regionie wydadzą jakieś środki w zgodzie z jej celami jest niczym więcej, niż stawianiem babek z piasku. Tak konstruowane strategie nie mają żadnych szans na osiągnięcie celów, niemających pokrycia w środkach w dyspozycji. Dodatkowo wymuszają konstruowanie skomplikowanych systemów instytucjonalnych zarządzania, podnosząc koszt operacji.

W przypadku wymienionego wcześniej województwa (o 8 obszarach strategicznych oraz 30 strategicznych priorytetach) nie można się dziwić, że łączny szacowany koszt realizacji strategii w latach 2007–2013, określony na 15,2 mld zł, zostanie poniesiony przez UE, budżety samorządów, budżet państwa, fundusze i agencje, a także przedsiębiorców. Czy jest to jednak faktyczny koszt tak szerokiej strategii, czy zaś maksymalna kwota, jaką teoretycznie można i trzeba zmobilizować wokół środków europejskich przyznanych województwu na ten okres? I czy rzeczywiście wszystkie wymienione podmioty są gotowe do kontrybuowania w celu realizacji strategii? W dokumencie na ten temat niczego nie ma.

6.3.4. Ewolucja regionalnych doświadczeń strategicznych

Pierwsze, nie zawsze najlepsze doświadczenia z planowaniem stały się impulsem do ewolucji podejścia do planowania strategicznego. Przejawia się ono w obserwowanym w niektórych regionach odchodzeniu od orientacji na pozyskanie i zagospodarowanie środków europejskich. Coraz częściej środki te są traktowane jako jedno z wielu narzędzi rozwoju. Zmiany obejmują też poziom instrumentarium, lepszego dostosowania do celów i potrzeb (np. większy nacisk na instrumenty dłużne). Poszukuje się też lepszych form koordynacji działań i współpracy między różnymi podmiotami i inspiracji z doświadczeń międzynarodowych.

6.3.5. Koncepcja czterech kapitałów jako metoda tworzenia strategii i ewaluacji jej wykonania

Współczesna teoria ekonomii przyjmuje, że kapitał to zgromadzona w przeszłości, w różnej postaci, wartość, która odpowiednio zastosowana w procesach gospodarczych może przynieść nową wartość zawartą w produktach i usługach (Wilkin, 2003, s. 18). Istotą kapitału

jest zatem to, że służy on do wytwarzania nowych dóbr (te dobra także mogą być użyte do wytwarzania innych nowych dóbr, a zatem też mogą być kapitałem). W najwęższym sensie kapitał to środki (aktywa) finansowe. Klasyczna teoria ekonomii uważała tak pojmowany kapitał za jeden z trzech środków produkcji (pozostałe dwa to ziemia i praca). W miarę rozwoju nauk społeczno-ekonomicznych powstały koncepcje innych form kapitału, np. kapitał ludzki, intelektualny, społeczny, kulturowy, zaufania, organizacyjny – wszystkie one podkreślają znaczenie miękkich, jakościowych czynników dla rozwoju gospodarczego. Obecnie wskazuje się coraz częściej na znaczenie niematerialnych form kapitału, takich jak m.in. marka, *know-how* czy reputacja.

Próbie zsyntetyzowania dociekań na temat różnych form kapitału podjął Paul Ekins (1992), tworząc model czterech kapitałów. Wyróżnił on kapitał naturalny, gospodarczy, ludzki i społeczny. O potrzebie wyróżnienia co najmniej czterech rodzajów kapitału piszą również Ismail Serageldin i Andrew Steer (1994, s. 30–31) w raporcie Banku Światowego. Ogólnie rzecz ujmując, istotą tego modelu jest przekonanie, że w procesie tworzenia dobrobytu istotne są następujące cztery rodzaje kapitału¹¹²:

- **kapitał gospodarczy**, który obejmuje wszystko to, co tradycyjnie rozumiane jest jako kapitał (wytworzone zasoby, które są wykorzystywane do produkcji innych dóbr i usług). Do tego kapitału zalicza się np. maszyny, narzędzia, budynki, infrastrukturę;
- **kapitał naturalny**, który obejmuje wszystkie formy ekosystemu i zasobów naturalnych, które uczestniczą w tworzeniu społecznego dobrobytu. A zatem, poza tradycyjnie rozumianymi zasobami naturalnymi (takimi jak drewno, woda, energia i zasoby mineralne), do kapitału naturalnego zalicza się także zasoby naturalne, które nie dają się łatwo wycenić, np. bioróżnorodność czy też ekosystem, który jest dostarczycielem ekologicznych usług, takich jak np. filtrowanie wody i powietrza;
- **kapitał ludzki**, odnoszący się do zdrowia, dobrobytu i potencjału produkcyjnego poszczególnych ludzi. Elementami tego kapitału są np. zdrowie fizyczne i psychiczne człowieka, wykształcenie, motywacja i umiejętności. Elementy te nie tylko przyczyniają się do budowy szczęśliwego, zdrowego społeczeństwa, lecz także poprzez dostarczenie produktywnej siły roboczej stwarzają możliwości dla rozwoju gospodarczego;
- **kapitał społeczny**, rozumiany jako system sieci i związków, opartych na zaufaniu oraz formalnych i nieformalnych zasadach, które umożliwiają jednostkom lub grupom dostęp do zasobów. Podobnie jak kapitał ludzki, kapitał społeczny odnosi się do społecznego dobrobytu, lecz bierze pod uwagę całe społeczności, a nie indywidualnych ludzi. Kapitał społeczny odnosi się do tych zasobów społecznego zaufania, norm i relacji, z których ludzie mogą korzystać, by rozwiązywać wspólne problemy i tworzyć spójność społeczną. Przykładowe elementy tego kapitału to: stowarzyszenia sąsiedzkie i obywatelskie oraz spółdzielnie. Polityczne i prawne struktury, które sprzyjają politycznej stabilności, demokracji, wydajnemu zarządzaniu oraz sprawiedliwości społecznej są także częścią kapitału społecznego.

¹¹² P. Ekins, K. Dahlstrom, *Nature of the 4 Capitals Model*, 2005, tekst nieopublikowany – materiały robocze projektu SRDTOOLS, <http://www.srdtools.info>.

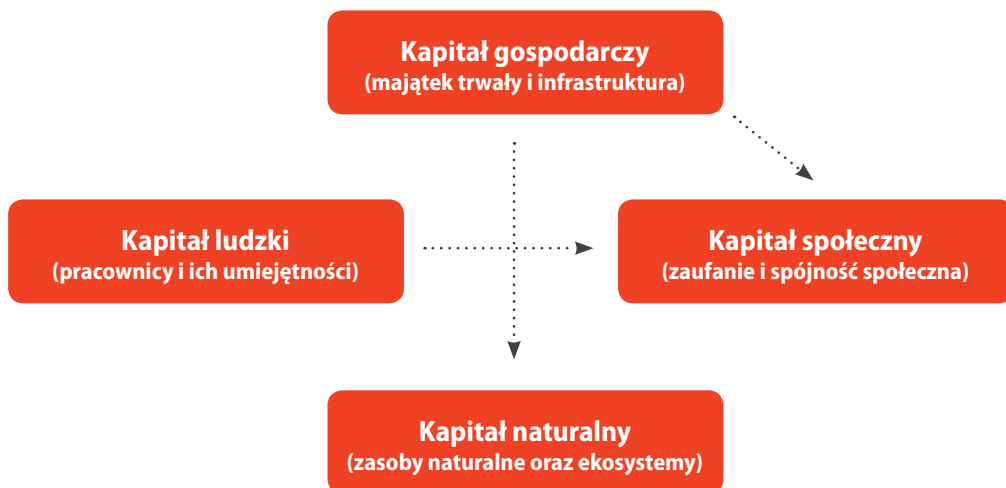
W raporcie Banku Światowego Monitoring Environmental Progress (World Bank, 1995) znajdujemy próbę oszacowania źródeł światowego bogactwa w kontekście trzech rodzajów kapitału (naturalnego, gospodarczego i ludzkiego – ten ostatni obejmuje kapitały społeczny i ludzki w rozumieniu modelu czterech kapitałów). Według tego źródła 20% światowego bogactwa przypada na kapitał naturalny (*natural capital*), 16% na kapitał gospodarczy (*produced assets*), natomiast reszta – 64% – na kapitał ludzki (*human resources*). Jak widać z powyższego przykładu, ludzie i ich zdolności są najważniejszym zasobem i podstawą funkcjonowania gospodarki.

Model czterech kapitałów, zastosowany dla wyjaśnienia trwałego rozwoju, zakłada, że rozwój (czyli zaspokajanie potrzeb i aspiracji człowieka), zachodzi dzięki różnorodnym usługom dostarczanym przez kapitał ludzki, gospodarczy, społeczny i naturalny. Zaspokajanie potrzeb ludzi i wzrost jakości życia mogą być postrzegane jako wzrost społecznego dobrobytu lub użyteczności (poprzez konsumpcję, satysfakcjonującą pracę, dobre zdrowie, satysfakcjonujące stosunki międzyludzkie, dobrze funkcjonujące instytucje społeczne oraz zapewniony dostęp do pełnego zakresu zasobów i usług dostarczanych przez środowisko naturalne). Zachowanie trwałości rozwoju wymaga, by zasoby kapitału, dzięki któremu potrzeby ludzkie są zaspakajane i wzrasta jakość życia, były utrzymywane na stałym poziomie lub też powiększały się w czasie.

Istotne jest pytanie, na jakim poziomie zasób kapitału musi zostać zachowany oraz czy i do jakiego stopnia możemy zastąpić dany kapitał innym rodzajem kapitału? Czy niektóre komponenty kapitału są niezastępowalne, czy istnieją takie elementy, które przyczyniają się do dobrobytu w unikalny sposób i nie mogą być zastąpione czymś innym? Próbuując odpowiedzieć na te pytania, możemy stwierdzić, że zastępowalność kapitałów jest możliwa, jednak ograniczona, np. zastępowanie kapitału naturalnego gospodarczym jest ograniczone poprzez takie cechy środowiska naturalnego, jak nieodwracalność czy istnienie „krytycznych” składowych kapitału naturalnego (odpowiedni poziom tlenu w atmosferze), które wnoszą unikalny wkład w dobrobyt. W odniesieniu do zastępowalności kapitałów możemy wyróżnić dwie koncepcje trwałości rozwoju – silną i słabą. Pierwsza koncepcja zakłada, że działalność człowieka nie może prowadzić do uszczuplenia kapitału naturalnego. Według drugiej konieczne jest tylko to, aby całkowita suma zasobów była zachowana. Innymi słowy, wyczerpywanie kapitału przyrodniczego może być zgodne z koncepcją słabej trwałości rozwoju tak długo, jak długo wyrównywane jest akumulacją pozostałych rodzajów kapitału (Żylicz, 2004, s. 197). Serageldin i Steer (1994, s. 32) bardziej szczegółowo wyróżniają cztery rodzaje trwałości: słabą, rozsądną, silną i absurdalnie silną. Pierwsza z nich dopuszcza nieograniczoną zastępowalność kapitałów, druga zastępowalność kapitałów ogranicza występowaniem pewnych progów, których przekroczenie wyklucza zastępowalność, trzecia postuluje całkowitą niezastępowalność różnych rodzajów kapitału, a czwarta wzywa do niezużywania zasobów nieodnawialnych.

W trakcie budowy strategii refleksja nad ewentualną (a raczej nieuniknioną) sprzecznością celów jest istotnym sprawdzianem wewnętrznej spójności owej strategii. Najczęściej pojawiające się sprzeczności można syntetycznie przedstawić na poniższym diagramie (rysunek 4).

Rysunek 4. Sprzeczność celów



Źródło: Opracowanie własne.

Najbardziej oczywistą sprzecznością jest potencjalny konflikt między rozwojem gospodarczym (kapitał społeczny) a środowiskiem przyrodniczym (kapitał naturalny). Wymieńmy kilka takich sytuacji: eksploatacja zasobów naturalnych prowadzi do ich wyczerpania, co czasem ma dalekosiężne skutki (np. zmiany klimatu), zanieczyszczenia mają niszczące działanie na przyrodę, w tym mogą prowadzić do zmian klimatycznych (hipoteza globalnego ocieplenia), a infrastruktura zajmuje teren, ogranicza swobodę zwierzyny, zaś nadmierny ruch turystyczny zmniejsza walory przyrodnicze, które go warunkują – listę tę można oczywiście znacznie wydłużyć.

Kapitał społeczny może ulegać deterioracji w wyniku szybkiego rozwoju gospodarczego i rosnącego rozwarstwienia społecznego, czemu może także sprzyjać elitarnie wykształcenie. Nierównomierny rozwój w przestrzeni z reguły prowadzi do wymywania zasobów (głównie ambitnych osób) z miejsc słabiej do wyżej rozwiniętych, co prowadzi do zakłóceń w funkcjonowaniu społeczności na obszarach wyludniających się.

Napięcie i sprzeczności może być oczywiście więcej – mogą one zachodzić także wewnątrz poszczególnych kapitałów (np. handel wielkopowierzchniowy ogranicza możliwości rozwoju małych sklepów „rodzinnych” czy osiedlowych, zbudowanie obwodnicy miasta z jednej strony poprawia jakość życia w tym mieście – z drugiej zaś prowadzi do jego peryferyzacji, ograniczając popyt w placówkach handlowych, autostrada dzieli przestrzeń, powodując „efekt tunelu”, oddalając od siebie miejsca położone dalej od zjazdów – znowu lista takich przykładów może być długa). A koncepcja czterech kapitałów może być także z powodzeniem stosowana w ocenie poziomu osiągnięcia celów strategicznych (zob. Gorzelak, Ploszaj, Smętkowski, 2006). Metoda ta dobrze strukturalizuje poszczególne działania podejmowane w trakcie realizacji strategii, pozwalając na dokonanie obiektywnej samooceny osiągnięć i niedociągnięć w okresie poddanym analizie.

6.4. Wnioski i rekomendacje

Teza, że planowanie strategiczne jest koniecznym, nieodzownym elementem polityki rozwoju jest tezą banalną, a przynajmniej tak być powinno. Niestety obserwujemy, iż teza ta jest zbyt rzadko traktowana poważnie, a jeszcze częściej jest stosowana jedynie formalnie i instrumentalnie.

Dzięki inicjatywie rządu (a szczególnie m.in. dzięki Michałowi Boniemu) skończyliśmy z proliferacją „strategii”, radośnie tworzonych przez ministerstwa i agendy centralne. Było ich ponad 400 (*sic!*), często były wzajemnie sprzeczne, a chyba nigdy wzajemnie uzgodnione. Dokumenty te w momencie ich opracowania były martwe, nie stanowiły żadnej podstawy do praktycznych działań. Ich miejsce ma zająć 9 strategii ogólnokrajowych, opracowywanych w różnych horyzontach czasowych, w założeniu zakotwiczonych w bardzo dobrym materiale *Polska 2030*, który obecnie uzyskuje swoją drugą odsłonę. Jednak czy zabieg ten zasłuży na stwierdzenie, że planowanie strategiczne zajmuje rzeczywiście ważne, a nie tylko pozorne miejsce w polskiej polityce rozwoju, jest jeszcze sprawą otwartą.

Wątpliwości budzą się podczas czytania poszczególnych strategii lub ich projektów. Często sprawiają one wrażenie „koncertów życzeń”, czyli nie dają świadectwa, że dokonano rzeczywistych – czasem bolesnych – wyborów. Jak pisaliśmy wcześniej, strategia to właśnie świadectwo wyboru. Słusznym celów jest znacznie więcej niż możliwości ich realizacji i osiągnięcie jednych jest możliwe tylko przy rezygnacji z innych lub ich odłożeniu. Jeżeli natomiast strategia obiecuje zbyt wiele, a opracowane lub przygotowywane strategie cierpią, niestety, na tę dolegliwość, to jest pewne, że nie zostaną zrealizowane i że je przygotowano raczej jako dokumenty PR-owskie, a nie po to, by organizować przyszłe działanie władzy, która je opracowała.

Dotykamy tu istotnego problemu horyzontu czasowego, w jakim władza prowadzi swoją politykę rozwoju – czy dominują ujęcia krótkookresowe, podporządkowane bieżącym potrzebom (a często dążeniu do wygrania najbliższych wyborów), czy też przewagę mają ujęcia długofalowe, wynikające z przeświadczenia o konieczności dokonania głębokich zmian nie tylko ilościowych (wzrost), ale także jakościowych (zmiany strukturalne). W przypadku pierwszego ujęcia strategiczne są mało ważne, ponieważ decyzje zapadają pod presją chwili, w drugim przypadku bez strategii można popełnić błędy w wielkiej skali – takiej, w jakiej prowadzone są działania reformatorskie.

Możemy obserwować „przyływy” i „odływy” myśli strategicznej. W swojej najsilniejszej formalnie, ale słabej substancjalnie postaci myśl ta była prezentowana w realnym socjalizmie, którego planiści stawiali sobie ambitne zadania bilansowania wszystkiego ze wszystkim (a działa się to przed powszechnym użyciem komputerów), np. ogórków, octu, słoików i zakrętek do nich itp. Oczywiście sporządzenie takiego bilansu, nawet na krótki czas, było niemożliwe, a co dopiero w planie perspektywicznym, w którym starano się zaplanować m.in. wielkość krajowego zużycia soli za 30 lat (*sic!* – to nie zmyślenie, to prawda).

Przejście do gospodarki rynkowej, zapoczątkowane po 1990 r., oznaczało zmierzch ujęć strategicznych, co było naturalną psychologiczną reakcją na wynaturzenia planowania „socjalistycznego”. Dalszą ich ewolucję opisaliśmy w poprzednich partiach tekstu, nie podejmując jednak refleksji nad sytuacją obecną.

Refleksja ta jest niewesoła. Oto kryzys finansowy, który z różną siłą dotknął kraje wysoko i średnio rozwinięte, a który – jak na razie – Polskę oszczędził, doprowadził do istotnego skrócenia czasowego horyzontu refleksji nad kierunkami rozwoju społeczno-gospodarczego. Dalekosiężne plany przegrywają – nie tylko w Polsce – z poszukiwaniem doraźnych rozwiązań, które przywróciłyby równowagę fiskalną, uchroniłyby kraje przed gospodarczą katastrofą, przywróciłyby wzrost gospodarczy i zmniejszyłyby globalną nierównowagę. W naszym kraju taka postawa uzyskała oficjalne wsparcie polityczne w postaci doktryny „tu i teraz” – dokonujemy małych zmian (czy ich efekty są w ogóle widoczne?), nie narażając dużych grup społecznych na koszty (niepodejmowanych) reform, co musimy robić w obliczu finansowych napięć (a w rzeczywistości po to, by nie przegrać wyborów). Owszem, piszmy „wszystkoistyczne” strategie, ale ponieważ są, jakie są, nie będziemy musieli ich wcielać w życie.

Być może ten obraz jest przerysowany i zbyt gorzki. Fakt, że Polska nie jest tu wyjątkiem, nieco osłabia jego negatywną wymowę. Ale należy w tym kontekście wskazać, że nawet w naszej części Europy znajdziemy kraj, który z kryzysu „ucieka do przodu”, inwestując w naukę, szkolnictwo wyższe, postęp technologiczny, sieci informatyczne i Internet szerokopasmowy. To Słowenia – najbardziej rozwinięty kraj Europy Środkowej i Wschodniej, w którym zdają sobie sprawę, że „tanie” czynniki rozwoju i proste rezerwy nie wystarczą w świecie po kryzysie, który jeszcze silniej będzie uzależniony od innowacji i w którym konkurencja będzie jeszcze ostrzejsza (zob. Wostner, 2011).

Wracamy w ten sposób do pierwszych punktów naszych rozważań. Strategie nie są potrzebne po to, by były i by można było na ich podstawie uzyskać środki zewnętrzne¹¹³ i spełnić ustawowe wymogi. Strategie powinny służyć nakreśleniu kierunku odważnych i głębokich reform, które trzeba stale podejmować, ponieważ świat idzie naprzód, skomplikowane relacje między krajami, regionami i podmiotami stale się zmieniają, a my ciągle jesteśmy wśród krajów opóźnionych. Strategie powinny określać innowacyjne ścieżki rozwoju – w gospodarce, nauce, administracji, życiu społecznym, opiece socjalnej itp. – tak na szczeblu krajowym, jak i regionalnym czy lokalnym.

W szybko zmieniającym się świecie ten, kto nie idzie naprzód, cofa się. Strategia ma wyznaczać właściwy kierunek i racjonalne tempo tego marszu. Bez dobrej, racjonalnej, a jednocześnie odważnej strategii drepcze się w miejscu albo popełnia się błędy o dalekosiężnych konsekwencjach.

¹¹³ Niestety utrwała się w Polsce postawa żebracza, w myśl której za modernizację kraju odpowiedzialna jest tylko i wyłącznie UE, ponieważ w całości ma finansować nakłady w tym celu ponoszone. Postawę tę wspierała ostatnio prowadzona kampania wyborcza do Sejmu i Senatu, w której jednym z punktów była licytacja, która partia ściągnie więcej środków UE do Polski. Jest to szkodliwe – ubezwłasnowolnia własny wysiłek, utwierdza zależność od zewnętrznej pomocy i pomija prawdziwe korzyści z naszego członkostwa – dostęp do rynków, napływ kapitału i technologii, integrację społeczną z innymi narodami Europy, wymianę kulturalną i naukową itd.

Tomasz Grzegorz Grosse

Rozdział VII

Polski model polityki rozwoju a polityka Unii Europejskiej

7.1. Podstawowe metody zarządzania w Unii Europejskiej

Polska polityka rozwoju odbywa się w szerszych ramach, wynikających z integracji europejskiej. Znajomość metod zarządzania w UE jest warunkiem wykorzystania polityk europejskich do celów krajowej polityki rozwoju. W niniejszym tekście przedstawię dwie główne metody zarządzania w UE – wspólnotową oraz OMC. Przywołam także wybrane przykłady zastosowania tych metod w gospodarce. W warunkach integracji europejskiej dominujące znaczenie ma metoda wspólnotowa, która jest źródłem hierarchii w zarządzaniu politykami publicznymi w UE. Posiada silny komponent technokratycznego podejścia do zarządzania, czego wyrazem jest duży zakres uprawnień, delegowany do różnego typu europejskich instytucji administracyjnych. Z kolei OMC jest uznawana za mniej hierarchiczną, a także bardziej międzyrządową w porównaniu do metody wspólnotowej. Pozwala ona zachować większą autonomię państwom członkowskim w procesach zarządzania gospodarczego, co jest trudniejsze w przypadku metody wspólnotowej. W obu typach zarządzania obserwujemy zarówno rywalizację, jak i kooperację (negocjację) między głównymi aktorami.

W literaturze przedmiotu (Börzel, 2010, s. 191–219) można spotkać opinię, że zarówno współpraca, jak i rywalizacja odbywają się w Europie w „cieniu hierarchii” prawa unijnego i instytucji wspólnotowych. Dotyczy to również woluntarystycznych sposobów zarządzania, do których zalicza się OMC. Z uwagi na ograniczoną objętość tekstu nie mogłem przedstawić szerzej sieciowych form zarządzania w UE¹¹⁴. Są one stosunkowo liczne

¹¹⁴ Więcej na ten temat – zob. Grosse, 2008.

i występują w wielu obszarach polityk europejskich. W największym stopniu demonstrują skłonność do kooperacyjnego sposobu zarządzania. Niemniej jednak wiele spośród nich stanowi uzupełnienie metody wspólnotowej. Na przykład sieci polityczne organizowane przez Komisję Europejską lub organizacje lobbingu europejskiego w dużym stopniu uczestniczą w wypracowywaniu legislacji europejskiej lub monitorują jej późniejszą implementację. Także sieci agencji europejskich i narodowych niejednokrotnie wdrażają prawo UE lub upowszechniają informacje na temat jego wykładni. Są przykładem napięcia między podejściem technokratycznym oraz międzyrządowym do zarządzania gospodarczego. Demonstrują także dwie przeciwstawne tendencje – do wzmacniania instytucji europejskich lub do zachowania autonomii instytucji narodowych. Wszystkie wyżej wymienione zjawiska są widoczne również w przypadku metody wspólnotowej oraz OMC.

7.1.1. Metoda wspólnotowa

Dominującym mechanizmem integracji europejskiej jest metoda wspólnotowa (Caporaso, Wittenbrinck, 2006). Opiera się ona na działaniach regulacyjnych, które są wiążące dla państw członkowskich. Eksperci (Pollack, 2000) zwracają uwagę na systematyczny wzrost ilości regulacji europejskich i coraz szerszy zakres przedmiotowy objęty prawem europejskim. Procesy te są określane w literaturze anglojęzycznej mianem tzw. *competence creep*. Wynikają one przede wszystkim z kolejno wprowadzanych zmian traktatowych i skokowego wzrostu prawa wtórnego, wynikającego z nowych traktatów (tzw. pozytywna integracja). Najbardziej intensywnie sfera regulacji jest rozwinięta w odniesieniu do wspólnej polityki rolnej (i rybackiej), wspólnego rynku i ochrony konkurencji na tym rynku oraz regulacji handlu zagranicznego (poza Europę)¹¹⁵.

Ważną cechą metody wspólnotowej jest największy, w porównaniu do innych metod zarządzania, udział instytucji wspólnotowych, w szczególności Komisji Europejskiej (KE) i Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE). Oprócz tego w procesie decyzyjnym uczestniczy Rada i Parlament Europejski. Badania (Thomson, Hosli, 2006) wskazują także na to, że mimo rosnącego wpływu Parlamentu instytucje międzyrządowe posiadają w dalszym ciągu dominujący wpływ na ostateczny kształt regulacji unijnych. Duże znaczenie ma również KE – posiada wyłączone prawo inicjatywy legislacyjnej, opracowuje kształt rozwiązań prawnych i propozycje dotyczące strategicznego ukierunkowania polityk europejskich. Ma znaczący wpływ na wypracowywanie porozumień między Radą i Parlamentem Europejskim. Dysponuje też wiedzą ekspercką i informacjami niezbędnymi do podjęcia decyzji, co stanowi atut w prowadzeniu dialogu z przedstawicielami innych instytucji wspólnotowych. Komisja Europejska umiejętnie wykorzystuje różnice zdań między partnerami z tych instytucji, w tym m.in. sprzeczności między państwami członkowskimi. Zręcznie posiłkuje się opinią organizacji społecznych i lobbystycznych, jak również w razie potrzeby – opinią społeczną (np. badaniami Eurostatu). Posiada ona też istotne kompetencje w zakresie kontrolowania procesu implementowania prawa unijnego przez państwa członkowskie.

¹¹⁵ Zob. badania na ten temat: Alesina, Angeloni, Schuknecht, 2005.

Połączenie kompetencji w zakresie inicjatywy legislacyjnej z monitorowaniem implementacji polityk i prawa unijnego stwarza KE możliwości stosunkowo efektywnego realizowania własnych pomysłów politycznych. W metodzie wspólnotowej mamy więc obecny zarówno silny komponent zarządzania technokratycznego, jak również międzyrządowego. Oba składniki zarządzania wzajemnie się uzupełniają, ale są także przedmiotem rywalizacji o poszerzenie własnych kompetencji i wpływu na omawianą metodę zarządzania. Świadczą o tym propozycje KE dotyczące usprawnienia działania metody wspólnotowej¹¹⁶.

Duża skuteczność metody wspólnotowej jest związana z rozbudowanym systemem egzekucji implementowania prawa UE oraz interpretacją sędziowską rozszerzającą zakres jego stosowania (tzw. negatywna integracja – zob. Scharpf, 1996). Ważną cechą omawianej metody jest wiążąca państwa członkowskie regulacja prawna. W porównaniu do innych metod zarządzania jest to najbardziej siłowy (*coercive*) sposób prowadzenia polityk publicznych. Polega on na hierarchicznym (odgórnym) narzucaniu określonych regulacji i działań w sferze publicznej z UE do państw członkowskich. System egzekucji metody wspólnotowej opiera się na sądowym wymuszaniu stosowania prawa UE poprzez odpowiednie sankcje karne oraz dwupoziomowy system monitoringu. Jest on prowadzony przez KE z jednej strony, z drugiej – przez partnerów krajowych i lokalnych, często wywodzących się ze środowisk pozarządowych. Informują oni KE o różnego rodzaju niebezpieczeństwach dla efektywnego implementowania prawa wspólnotowego lub wdrażania polityk unijnych w krajach członkowskich. W razie potrzeby gotowi są dochodzić poprawności implementowania prawa europejskiego na drodze sądowej (Börzel, 2006).

Metoda wspólnotowa opiera się na doktrynie supremacji prawa wspólnotowego nad krajowym. Skutecznie wymusza ona implementację prawa europejskiego. Na jej podstawie oraz w oparciu o działania monitorujące KE ma prawo wnoszenia spraw przeciwko państwom członkowskim przed TSUE dotyczących niewłaściwego realizowania prawa UE¹¹⁷. Podobne prawo mają również wzajemnie wobec siebie państwa członkowskie¹¹⁸. Komisja Europejska może wносить przed TSUE o nałożenie kary finansowej na państwo członkowskie, jeśli państwo nie zastosowało się do wyroku TSUE¹¹⁹. Zwiększenie kompetencji KE w zakresie monitorowania i egzekwowania poprawności implementowania oraz harmonizacji prawa unijnego nastąpiło w połowie lat osiemdziesiątych XX w. oraz w wyniku Traktatu z Maastricht¹²⁰.

Uzupełnieniem powyższej procedury jest doktryna bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego, polegająca na tym, że prawo europejskie może być stosowane nie tylko między państwami, ale również osobami prywatnymi i prawnymi. Oznacza to, że jednostki mogą dochodzić swoich praw na podstawie prawa unijnego, ale przed sądami krajowymi (tzw. legalizm kontradyktoryjny). Mogą również wnosić o odszkodowanie od rządów narodowych w przypadku niewłaściwego wprowadzenia prawa UE do krajowego porządku

¹¹⁶ Zob. *European Governance. A White paper*, Commission of the European Communities, COM(2001)428 final, Brussels 2001, s. 18–21.

¹¹⁷ Zob. art. 258, wersja skonsolidowana traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C Nr 83/2010).

¹¹⁸ Zob. art. 259, *ibidem*.

¹¹⁹ Zob. art. 260, *ibidem*.

¹²⁰ Szerzej na ten temat: Börzel, 2003.

prawnego. Omawiana procedura opiera się na wykładni prawa europejskiego przez TSUE i pytaniach prejudycjalnych wnoszonych przez sądy krajowe do TSUE z prośbą o wykładnię prawa UE¹²¹.

Przykład metody wspólnotowej. Koordynacja gospodarcza i Pakt Stabilności i Wzrostu

Metoda wspólnotowa dotyczy sfery legislacyjnej, a więc wpływa na gospodarkę i polityki państw członkowskich przede wszystkim w warstwie regulacyjnej. Przykładem wykorzystania omawianej metody jest koordynacja polityki gospodarczej między państwami członkowskimi, o której wspomina Traktat o funkcjonowaniu UE¹²². Instrumentami tej koordynacji są m.in. coroczne programy stabilności, przygotowywane przez państwa członkowskie strefy euro oraz programy konwergencji, opracowywane przez pozostałe państwa członkowskie UE. Są one przedkładane przez rządy narodowe do Komisji i Rady Europejskiej. Innym przykładem aplikacji metody wspólnotowej w sferze gospodarczej jest wprowadzenie kryteriów Paktu Stabilności i Wzrostu (PSiW) wobec członków strefy euro, a w zakresie ograniczenia deficytu i długu publicznego także wobec pozostałych państw UE. Instrumentem kontroli i egzekwowania tych kryteriów jest m.in. procedura wielostronnego nadzoru oraz procedura nadmiernego deficytu – obie wymienione w Traktacie o funkcjonowaniu UE¹²³.

Uznaje się, że metoda wspólnotowa, w porównaniu do innych metod zarządzania, w największym stopniu zapewnia harmonizację polityk publicznych w skali zjednoczonej Europy. Jest to związane z centralizacją zarządzania (z wyjątkiem oddolnych mechanizmów legalizmu kontradyktoryjnego) i daleko idącą szczegółowością rozwiązań regulacyjnych oraz wytycznych politycznych. Jest to również metoda zarządzania, zapewniająca największy transfer zewnętrznych instytucji i polityk do państw członkowskich. Jest uznawana za najbardziej efektywny sposób realizowania polityk europejskich¹²⁴. Jest też traktowana jako najsilniejszy mechanizm europeizowania administracji państw członkowskich, tj. wpływania na zmianę procedur, struktur organizacyjnych i metod zarządzania w narodowych administracjach publicznych. Jednocześnie standardy europeizacji nie są jednolite, a niekiedy nawet wewnętrznie sprzeczne. Przykładem jest podejście zintegrowane, które koordynuje działania publiczne różnych podmiotów w wielu aspektach spraw publicznych. Odminnym standardem jest podejście sektorowe, skupione na dość wąskim zakresie merytorycznym oraz najczęściej realizowane w obrębie administracji resortowej¹²⁵. Polityki europejskie kształtują więc kierunki interwencji publicznej i standardy zarządzania, co może mieć niebagatelne konsekwencje dla efektywności działań oraz dla skuteczności procesów modernizacyjnych w poszczególnych państwach.

¹²¹ Zob. art. 267, wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu UE.

¹²² Zob. art. 121 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

¹²³ Zob. art. 121, 126 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

¹²⁴ Zob. Bulmer, Padget, 2005.

¹²⁵ Szerzej na temat: Grosse, Hardt, 2010.



PRZYKŁAD!

Z tym wiąże się problem adekwatności regulacji wspólnotowych do lokalnych uwarunkowań i ich użyteczności dla rozwiązywania miejscowych problemów gospodarczych i społecznych. Krytycy metody wspólnotowej wskazują na konieczność wprowadzenia bardziej elastycznych działań integracyjnych, które w większym stopniu uwzględniałyby specyfikę administracyjną i inne uwarunkowania poszczególnych krajów (Jones, 2003). Uznają bowiem, że bardziej elastyczne planowanie polityk unijnych na szczeblu krajowym (i samorządowym) pozwoli na ich efektywniejszą realizację, a także pełniejsze wykorzystanie do rozwiązywania zróżnicowanych problemów społecznych i gospodarczych państw członkowskich. Dlatego wiele krajów spowalnia rozwój metody wspólnotowej, co jest związane m.in. z pragnieniem obrony interesów narodowych. Sposobem uniknięcia metody wspólnotowej może być kierowanie polityk europejskich w stronę „miękkich” metod zarządzania (określanych jako „miękkie regulacje” – *soft law*). W mniejszym stopniu opierają się one na wiążącej i szczegółowej regulacji prawnej (*hard law*), są mniej hierarchiczne, bardziej zdecentralizowane pod względem implementacyjnym i dają większe możliwości elastycznego dostosowania do lokalnych uwarunkowań (Eberlein, Grande, 2005). Stosowanie „miękkich” metod zarządzania odnosi się w szczególności do obszarów kompetencyjnych uznawanych za wrażliwe politycznie i społecznie. Występują tutaj największe sprzeczności między narodowymi modelami kapitalistycznymi, a państwa nie chcą zrezygnować ze swoich dotychczasowych uprawnień. Metoda wspólnotowa nie obejmuje więc wielu istotnych spraw publicznych, co określa się mianem „luki regulacyjnej” w prawie wspólnotowym (Eberlein, Grande, 2005).

Wyrazem krytyki wobec harmonizującej funkcji metody wspólnotowej było wprowadzenie w 1985 r. mniej szczegółowych tzw. dyrektyw ramowych. Ponadto zapewniono większą swobodę w transpozycji dyrektyw (w stosunku do rozporządzeń) do krajowego porządku prawnego. Wiążą one członków UE jedynie co do rezultatu regulacji unijnej. Pozostawia to państwom możliwość wyboru formy prawnej implementacji danej dyrektywy, natomiast problem „luki regulacyjnej” w prawie wspólnotowym miała rozwiązać zasada wzajemnego rozpoznania, wprowadzona do unijnego reżimu prawnego na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. Nakazuje ona otwarcie granic dla towarów i usług pochodzących z innych państw członkowskich, pod warunkiem spełnienia przez nie norm wyznaczanych w prawie krajowym dla analogicznych towarów i usług krajowych. Zasada ta miała służyć rozwojowi wspólnego rynku w obszarach, w których państwa członkowskie nie zgadzały się na harmonizację przepisów przez prawo wspólnotowe¹²⁶.

Od początku istnienia omawianej zasady uwidoczniły się dwie przeciwstawne tendencje. Z jednej strony instytucje wspólnotowe, zwłaszcza KE i TSUE, wykorzystywały ją do liberalizacji wymiany gospodarczej na wspólnym rynku, m.in. poprzez usuwanie barier protekcyjnych w dostępie do rynków krajowych. Z drugiej strony zasada wzajemnego rozpoznania służyła utrzymaniu autonomii państw członkowskich nad procesami gospodarczymi toczącymi się na ich terytorium, co było związane z chęcią zachowania kontroli i sterowności nad gospodarką przez rządy narodowe. W tym sensie zasada była postrzegana jako alternatywa wobec hierarchiczności metody wspólnotowej oraz harmonizacyjnej

¹²⁶ Zob. Schmidt, 2007.

funkcji prawa europejskiego. Państwa członkowskie stosowały ją do ochrony krajowych interesów gospodarczych lub społecznych (np. konsumenckich) w obszarach uznawanych za wrażliwe, m.in. poprzez tworzenie wysokich kosztów wejścia na rynek krajowy dla zewnętrznych producentów lub usługodawców. Niekiedy jednak kraje usuwały bariery i obciążenia biurokratyczne w celu tworzenia jak najlepszych warunków dla zewnętrznych inwestycji. Tego typu działania są określane mianem rywalizacji regulacyjnej, a ze względu na tendencję do obniżania standardów pracowniczych lub świadczeń społecznych – „wyścigiem do dna” (*race to the bottom*).

W przypadku wymiany towarowej, w tym również w obszarach uznawanych za wrażliwe¹²⁷, ścisła kontrola TSUE i monitoring KE ogranicza możliwości nadmiernej autonomii władz narodowych. Przykładowo instytucje europejskie poszerzają zakres standaryzacji towarów, co faktycznie niweluje zasadę wzajemnego rozpoznania. Ponadto KE wymaga notyfikacji wszystkich zmian prawa krajowego, które mogą wprowadzać bariery na wspólnym rynku. Państwa członkowskie są bardzo aktywne w zakresie regulacji rynku krajowego, czego ilustracją było ponad 800 notyfikacji zgłoszonych w samym tylko 2005 r. (Pelkmans, 2007). Dowodzi to zdaniem ekspertów (Nicolaidis, Schmidt, 2007) stałej tendencji rządów narodowych do utrzymania kontroli nad procesami gospodarczymi na własnym terytorium, a także ochrony krajowych interesów i narodowych systemów instytucjonalnych.



PRZYKŁAD!

Przykład zasady wzajemnego rozpoznania. Usługi

Zasada wzajemnego rozpoznania prowadziła faktycznie do utrzymania rozmaitych barier w dostępie do rynku, zwłaszcza w krajach cechujących się najwyższym stopniem instytucjonalizacji w sferze gospodarczej. Celem dyrektywy usługowej zaproponowanej w 2004 r. przez komisarza Fritsa Bolkesteina miała być liberalizacja rynku usług w oparciu o zasadę kraju pochodzenia. Debata nad tą regulacją w Parlamencie Europejskim doprowadziła najpierw do wprowadzenia rozlicznych wyjątków od tej zasady, a następnie do jej całkowitego wykreślenia i przywrócenia wcześniejszej praktyki interpretacji zasady wzajemnego rozpoznania. Za odrzuceniem liberalnego kształtu dyrektywy usługowej opowiedzieli się eurodeputowani wywodzący się z największych państw członkowskich (Niemiec i Francji), intensywnie wspierani przez własne rządy narodowe. Zdaniem ekspertów (Höpner, Schäfer, 2007; Nicolaidis, Schmidt, 2007) było to podyktowane ochroną krajowych interesów gospodarczych i społecznych przed konkurencją usługodawców z Europy Środkowej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy zauważyć, że regulacje europejskie silnie oddziałują na narodowe polityki gospodarcze i system instytucjonalny gospodarki (narodowy model kapitalistyczny; Höpner, Schäfer, 2007, s. 8, 22). Jest to oddziaływanie zróżnicowane w zależności od uwarunkowań lokalnych. Jeśli polityki unijne nie są zgodne z miejscową logiką systemu gospodarczego, prowadzi to do poważnych kosztów, obniżania wewnętrznej racjonalności działania tego systemu lub jego stopniowej deinstytucjonalizacji.

¹²⁷ SHEC – ang. *Safety* (bezpieczeństwo), *Health* (zdrowie), *Environment* (środowisko), *Consumer* (konsument).

Jest to również przykład wykorzystywania polityk europejskich do maksymalizowania korzyści przez poszczególne państwa na wspólnym rynku, w tym poprzez takie kształtowanie regulacji unijnych, które będzie wzmocniać krajowe przewagi konkurencyjne i osłabiać ewentualne koszty wprowadzania przepisów unijnych¹²⁸. Wymaga to od rządów narodowych aktywnej polityki na forum UE oraz jej ścisłej koordynacji z krajową polityką rozwoju.

Metoda wspólnotowa jest obszarem rywalizacji gospodarczej między państwami członkowskimi. Rozbieżne interesy oraz zróżnicowane instytucje gospodarcze i społeczne w poszczególnych państwach przyczyniają się do poważnych sporów o kształt regulacji europejskich¹²⁹. Jednym z celów tej rywalizacji jest próba przenoszenia krajowych instytucji, rozwiązań prawnych lub mechanizmów krajowych polityk publicznych na szczebel unijny, co wiąże się z oczekiwanymi korzyściami dla narodowej gospodarki (Smith, 2005; Bulmer, Padgett, 2004; Callaghan, Höpner, 2005). Innym przykładem jest blokowanie niekorzystnych dla krajowych grup interesów rozwiązań prawnych podejmowanych na szczeblu europejskim. Zdaniem KE (*European Governance*, 2001, s. 18) jednym z największych problemów dotyczących metody wspólnotowej jest właśnie blokowanie rozwiązań regulacyjnych w określonych sektorach spraw publicznych lub opóźnianie przyjmowania tych regulacji w wyniku niekończących się negocjacji między państwami członkowskimi.

Sposobem ochrony interesów krajowych przed skutkami funkcjonowania metody wspólnotowej jest także opóźnianie implementowania regulacji unijnych do krajowego porządku prawnego. Stosowane są i inne formy ograniczania negatywnych skutków tych regulacji dla krajowych interesów gospodarczych, m.in. powierzchowne lub niewłaściwe wdrożenie unijnych przepisów, wprowadzanie środków kontrolnych i administracyjnych utrudniających stosowanie tych przepisów itp.¹³⁰. Warto podkreślić, że wspomniane działania wynikają niejednokrotnie z chęci obrony ważnych interesów krajowych, a także są podyktowane potrzebą zachowania spójności krajowego systemu gospodarczego. Często są również związane z pragnieniem utrzymania sterowności nad kluczowymi procesami gospodarczymi. Dlatego im większa skala nieadekwatności prawa unijnego do krajowych problemów rozwojowych i interesów społecznych, tym większe prawdopodobieństwo niewłaściwego stosowania prawa UE, a tym samym większe utrudnienia dla realizowania metody wspólnotowej¹³¹.

Jak wcześniej wspomniałem, metoda wspólnotowa jest obszarem silnej rywalizacji regulacyjnej między poszczególnymi krajami członkowskimi. Najczęściej wiąże się to z uatrakcyjnieniem warunków dla inwestorów zagranicznych i przyczynia się do liberalizacji niektórych przepisów krajowych. Wśród specjalistów panują jednak zróżnicowane opinie na temat zakresu i kierunku zmiany prawa w krajach członkowskich. Według jednych jest to wyraźny trend liberalizacyjny, zwłaszcza odnoszący się do obciążeń fiskalnych i zobowiązań społecznych (np. praw pracowniczych), który oznacza tendencję równania do najniższego standardu obowiązującego na obszarze Unii (mechanizm *race to*

¹²⁸ Zob. Smith, 2005; Callaghan, Höpner, Schäfer, 2007, s. 8, 22.

¹²⁹ Zob. Callaghan, Höpner, 2005.

¹³⁰ Zob. Schmidt, 2005.

¹³¹ Zob. Grosse, 2004; Grosse, 2005.

the bottom; Scharpf, 1999). W opinii innych badaczy (Radaelli, 2004) zakres liberalizacji regulacyjnej jest umiarkowany. Krajowe reżimy prawne cechuje bowiem duży poziom inercji. Ponadto podwyższona rywalizacja na wspólnym rynku prowadzi do wewnątrzsystemowej adaptacji (a nie bezrefleksyjnego obniżania standardów), przy jednoczesnej próbie zachowania sterowności nad procesami gospodarczymi przez władze państwowe (także w wymiarze regulacyjnym). Zagrożone interesy krajowe wywierają również presję na władze polityczne w celu zachowania dotychczasowych praw. Dotyczy to zwłaszcza obszarów objętych zasadą wzajemnego rozpoznania, a więc takich, które w dużym stopniu są wyjęte poza harmonizujące prawo wspólnotowe. Jeśli jest to uzasadnione, wspomniane grupy społeczne wspierają próby wprowadzenia odpowiednich standardów do prawa unijnego. Przykładem tej tendencji są próby takiego kształtowania regulacji wspólnotowych, aby odgórnie wpływać na warunki konkurencyjności na wspólnym rynku. W obliczu skutków kryzysu gospodarczego (2008–2010) takie działania podejmowały m.in. najsilniejsze państwa w zakresie wzmocnienia koordynacji gospodarczej lub poprzez regulacje unijnego pakietu energetyczno-klimatycznego.

**PRZYKŁAD****Przykład metody wspólnotowej. Zmiana warunków konkurencyjności**

Niektóre regulacje europejskie, choć zasadniczo nie pociągają wydatków z budżetu UE, przyczyniają się do poważnych wydatków inwestycyjnych ze strony państw członkowskich lub przedsiębiorstw. Przykładem są regulacje tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego. Jego realizacja ma być dokonana przez inwestycje podmiotów gospodarczych, m.in. w oparciu o system aukcyjny uprawnień do emisji oraz rozwój rynku wewnętrznego energii w UE¹³². Inwestycje publiczne są przewidywane w formie uzupełniającej, np. w sytuacji, kiedy nie są wystarczająco atrakcyjne dla finansowania rynkowego lub kiedy fundusze publiczne służą pobudzeniu inwestycji rynkowych. Takie podejście oznacza, że inwestycje energetyczne i ekologiczne mogą powodować drastyczny wzrost ceny prądu dla przemysłu i odbiorców indywidualnych. Reguły pakietu niosą przy tym nierówne konsekwencje wobec poszczególnych państw członkowskich. Przynoszą korzyści dla wyżej rozwiniętych i dysponujących przewagą technologiczną krajów, a jednocześnie nakładają nadmierne koszty na gospodarki słabiej rozwinięte i opierające się na węglu, obniżając w ten sposób ich konkurencyjność cenowo-kosztową. W ten sposób regulacje europejskie mogą wspierać konkurencyjność jednych państw UE na wspólnym rynku i jednocześnie osłabiać innych. Ma to duże znaczenie dla zatrudnienia i tempa wzrostu gospodarczego w poszczególnych krajach¹³³.

¹³² Zob. *Conclusions*, European Council, EUCO 2/11, Brussels 2011, s. 3.

¹³³ Zob. Grosse, 2011.

7.1.2. Otwarta metoda koordynacji

Otwarta metoda koordynacji (OMC – *Open Method of Co-ordination*) jest próbą przeniesienia metodyki zarządzania międzyrządowego do polityk gospodarczych i społecznych. W stosunku do metody wspólnotowej OMC miała być bardziej elastycznym sposobem rozwiązywania problemów lokalnych i zapewniać większą adekwatność polityk europejskich do miejscowych uwarunkowań społecznych i gospodarczych. Miała być również w większym stopniu zdecentralizowana i umożliwiać większą efektywność realizowania polityk unijnych.

Najbardziej znanym przykładem zastosowania OMC jest Strategia Lizbońska, która została zainicjowana na szczycie UE w 2000 r. Była ona zaczerpnięta z elastycznego koordynowania polityk narodowych w obszarze europejskiej unii walutowej oraz Europejskiej Strategii Zatrudnienia, wprowadzonej Traktem z Maastricht i z Amsterdamu. Otwarta metoda koordynacji bazuje na wspólnym ustanowieniu celów i warunków brzegowych implementacji danej polityki, pozostawiając swobodę jej realizowania państwom członkowskim. Jednocześnie metoda opiera się na cyklicznym monitorowaniu wdrażania danej polityki i raportach na ten temat, przygotowywanych przez rządy krajowe i Komisję Europejską (Mosher, 2000; Jesień, 2004; Grosse, 2005). Jej uzupełnieniem jest wymiana doświadczeń między krajami członkowskimi, prowadzona m.in. poprzez wzajemne wizyty monitorujące (proces *peer review*)¹³⁴. Otwarta metoda koordynacji zmierza do takiej zmiany i koordynacji krajowych polityk publicznych, aby były one zgodne z celami UE i przynosiły nową jakość w skali europejskiej.

Zasadniczą cechą OMC jest odejście od jednolitego i wspólnego dla wszystkich krajów mechanizmu implementacji polityk, w tym ogólnie narzucanego regulacyjnego wdrażania szczegółowych rozwiązań. Zamiast tego preferowanym sposobem jest wymiana najlepszych doświadczeń i poszukiwanie krajowych sposobów implementowania polityk unijnych. Metoda jest więc przykładem zastosowania do praktyki UE zasady subsydiarności, zgodnie z którą poszczególne kompetencje publiczne powinny być realizowane na możliwie najniższym szczeblu administracyjnym. Metoda jest stosowana w wielu obszarach polityk unijnych, m.in. w politykach ekonomicznych (podatkowej, monetarnej, energetycznej i telekomunikacyjnej), ochronie środowiska, badaniach i rozwoju technologicznym, polityce imigracyjnej, przeciwdziałaniu bezrobociu, zdrowotnej i innych wymiarach polityki społecznej, rozwoju transportu i polityce regionalnej. W zależności od obszaru politycznego widoczna jest różna precyzja wskaźników implementacji i monitorowania działań publicznych oraz zakres możliwych sankcji za niewłaściwe postępy wdrażania zobowiązań przyjętych przez kraje członkowskie (zwykle ograniczają się one do publicznego napiętnowania *outsidera*)¹³⁵.

Otwarta metoda koordynacji wykorzystuje stosowane wcześniej techniki „miękkiego” zarządzania w UE. Przykładem takich działań są m.in. porównywanie realizowania polityk europejskich w poszczególnych krajach (*peer review*), wyznaczanie zakresów implementowanych

¹³⁴ Zob. Casey, Gold, 2005.

¹³⁵ Najsilniejsze sankcje za nieprzestrzeganie zobowiązań w zakresie polityki makroekonomicznej grożą państwom członkowskim w przypadku polityki gospodarczej, przyjmowanej w *Broad Economic Guidelines*, słabsze – w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia, a najsłabsze w polityce innowacyjnej i koordynacji systemów emerytalnych (zob. Borrás, Grave, 2004). Na temat zróżnicowania środków wspierających efektywność OMC, a więc również zwiększających poziom koordynacji między krajami członkowskimi – Citi, Rhodes, 2007, <http://www.connex-network.org>.

zadań (*benchmarking*) itp. (Marcussen, 2004). W odniesieniu do wcześniej stosowanych „miękkich” technik zarządzania OMC ma wyraźne ukierunkowanie strategiczne (istotnym aspektem jest przygotowywanie długofalowych planów działań politycznych). Metoda ta stara się łączyć wiele polityk (np. w Strategii Lizbońskiej), różne poziomy władz publicznych, w tym również współpracę horyzontalną między poszczególnymi administracjami narodowymi. Opiera się na cyklicznym porównywaniu wyników między różnymi krajami oraz wielostronnej wymianie informacji i doświadczeń (Borrás, Jacobsson, 2004).

Jak dowodzą specjaliści (Schäfer, 2006), OMC pozwala zachować poszczególnym krajom znacznie większy zakres suwerennych decyzji, aniżeli metoda wspólnotowa. Podstawowym założeniem OMC jest bowiem dobrowolność uczestnictwa państw w działaniach objętych przez tę metodę, a także rezygnacja z wiążącego prawa jako spoiwa tej metody. Otwarta metoda koordynacji pozwala więc państwom członkowskim zachować większy poziom kontroli nad inicjatywami europejskimi realizowanymi w ich krajach, a więc daje większe możliwości sterowności procesami gospodarczymi. Umożliwia także bardziej elastyczne dostosowanie polityk unijnych do uwarunkowań lokalnych. Nie zawsze jednak ten aspekt zarządzania jest w pełni wykorzystywany w praktyce. Wiele zależy od kompetencji administracji rządowej i umiejętności wykorzystania tej metody dla celów polityk krajowych. W niektórych przypadkach elastyczność OMC i jej dopasowanie do lokalnych uwarunkowań jest pozorne, np. dlatego, że nie ma odpowiedniej współpracy między dyplomatami uzgadniającymi kierunki działań strategicznych na szczeblu unijnym a urzędnikami poszczególnych ministerstw realizujących polityki krajowe (Schäfer, 2006).

Otwarta metoda koordynacji jest szczególnie korzystna dla najbardziej aktywnych krajów członkowskich. Dzięki własnej inwencji w trakcie wypracowywania założeń danej polityki, jak również szybkiego wprowadzenia w życie własnych pomysłów mają duży wpływ na cele unijne i rozwiązania adoptowane w innych krajach członkowskich. W ten sposób mogą współtworzyć najbardziej przez siebie preferowany wymiar polityk europejskich. Warto zauważyć, że mimo tego, iż zasadnicze decyzje podejmują państwa członkowskie, omawiana metoda pozostawia także pewną rolę dla KE. Definiuje ona cele Wspólnoty dla poszczególnych działań, jest ich koordynatorem, a także odpowiada za cykliczne nadzorowanie wdrażania kolejnych etapów stosowania metody. Rola KE wzrasta zwłaszcza w stosunku do krajów biernych, które nie mają własnych pomysłów na wykorzystanie omawianej metody¹³⁶.

Otwarta metoda koordynacji jest także oceniana jako sposób powstrzymania ekspansji metody wspólnotowej i twardych regulacji europejskich, będących głównym mechanizmem rozwoju integracji europejskiej¹³⁷. Z tej perspektywy OMC może być więc uznana za próbę odbudowania przez kraje członkowskie wpływu na kierunek dalszego rozwoju integracji europejskiej. Omawiana metoda jest także pojmowana jako rezultat kryzysu dotychczasowego zarządzania w UE, wynik nadmiernych sprzeczności między interesami krajów członkowskich, trudności podejmowania decyzji oraz innych słabości metody wspólnotowej

¹³⁶ Zob. Rosa, 2005.

¹³⁷ Zob. Hodson, Maher, 2001; Leisink, Hyman, 2005; Schäfer, 2004, http://eiop.or.at/eiop/local_old.html; Peters, Pagotto, 2006, <http://www.eu-newgov.org/>.

(Schäfer, 2006). Tylko nieliczni eksperci traktują OMC jako możliwość zainicjowania procesu legislacyjnego, wiążących regulacji europejskich oraz sposób intensyfikowania współdziałania i deliberacji w Europie (Trubek, Trubek, 2005).

Otwarta metoda koordynacji jest uznawana za szybszy sposób podejmowania decyzji na szczeblu europejskim i uzgadniania polityk krajowych, zwłaszcza w obszarach wrażliwych politycznie lub związanych z silnymi różnicami interesów i instytucji między państwami członkowskimi (Schäfer, 2006). Wśród największych problemów wymienia się jednak niski poziom efektywności¹³⁸. Chodzi zwłaszcza o nieskuteczne egzekwowanie wspólnie określonych celów politycznych. Omawiana metoda niezbyt dobrze koordynuje polityki publiczne między państwami członkowskimi, a zwłaszcza nie ma odpowiednich mechanizmów egzekwowania przez instytucje unijne zobowiązań poszczególnych krajów. Rozbudza ona oczekiwania społeczne w związku z łatwiejszym przyjmowaniem wspólnych strategii we wrażliwych społecznie sprawach, ale nie zapewnia skutecznego zrealizowania obietnic w praktyce.

Przykłady OMC. Europejskie strategie

Przykładem ilustrującym wszystkie wyżej wymienione wady jest nieskuteczność realizacji celów przez Strategię Lizbońską¹³⁹. Miała ona uczynić z Europy najbardziej dynamiczny i konkurencyjny region gospodarczy na świecie. Jednak nieskuteczne mechanizmy zarządzania zniweczyły ten zamysł. Dlatego w kolejnych odsłonach tej strategii, a później w ramach przyjętej w 2010 r. Strategii *Europa 2020*, starano się uzupełnić mechanizm OMC przez inne metody zarządzania – przede wszystkim zaczerpnięte z metody wspólnotowej. Dotyczy to m.in. wzmocnionych regulacji w zakresie koordynacji zarządzania gospodarczego, pakietu energetyczno-klimatycznego oraz silniejszego powiązania celów strategii gospodarczej UE z unijnymi politykami redystrybucyjnymi. W ten sposób najpierw odnowiona Strategia Lizbońska (z 2005 r.), a później Strategia *Europa 2020* w coraz większym stopniu były obszarem stosowania różnych metod zarządzania w odniesieniu do europejskiej gospodarki.

Zbliżone są doświadczenia OMC w odniesieniu do unijnej polityki zatrudnienia (i Europejskiej Strategii Zatrudnienia). O ile widoczny był transfer celów politycznych ze strategicznych dokumentów europejskich do dokumentów narodowych, o tyle praktycznie nie było wzajemnego uczenia się i naśladowania doświadczeń między krajami członkowskimi (Casey, Gold, 2005; López-Santana, 2006). Ponadto sposób realizowania strategii narodowych pozostawiał wiele do życzenia. Także w obszarze polityki społecznej (emerytur) i społeczeństwa informacyjnego odnotowano niską efektywność omawianej metody¹⁴⁰. Główną tego przyczyną była słabość mechanizmów kontroli i egzekucji postanowień, zbyt duża liczba wskaźników i rozbieżność metod mierzenia efektywności, niewłaściwy przepływ informacji i słaba modyfikacja poszczególnych działań w wyniku prowadzonego monitoringu.



PRZYKŁAD!

¹³⁸ Caporaso, Wittenbrinck, 2006; Bulmer, Padgett, 2004.

¹³⁹ Zob. Grosse, 2010.

¹⁴⁰ Zob. Lodge, 2007.

Efektywność OMC w dużym stopniu zależy od woli współpracy, o co nie jest łatwo w przypadku sprzecznych interesów lub rozbieżnych instytucji gospodarczych między poszczególnymi państwami¹⁴¹. Efektywność ta zależy w dużym stopniu od adekwatności implementowanych norm do krajowych uwarunkowań instytucjonalnych (m.in. administracyjnoprawnych¹⁴²), społecznych i gospodarczych¹⁴³. W ramach OMC łatwiej implementuują polityki te kraje, których interesy narodowe oraz cele krajowych polityk publicznych są zgodne z europejskimi¹⁴⁴.

Podsumowując, należy uznać, że OMC nie likwiduje sprzeczności między krajami członkowskimi, a jedynie zdaje się je maskować pod ogólnymi strategiami politycznymi. W opinii ekspertów (Schäfer, 2006) omawiana metoda w niewielkim stopniu efektywnie realizuje wspólne europejskie cele, dobrze natomiast zabezpiecza interesy narodowe i kompetencje państw członkowskich. Staje się obszarem przenoszenia krajowych celów i instytucji gospodarczych do polityki europejskiej, co stwarza nadzieje na to, że z czasem staną się one standardami ogólnoeuropejskimi i prawnie wiążącymi. Problemem dyskutowanej metody jest brak wyraźnego przywództwa politycznego na szczeblu unijnym, które mogłoby przewyższać te sprzeczności i zapewnić jej skuteczniejsze funkcjonowanie w praktyce (Leisink, Hyman, 2005). Dlatego coraz częściej OMC zostaje wzmocniona przez instrumenty regulacyjne lub redystrybucyjne metodyki wspólnotowej. Działania te są niejednokrotnie wypracowywane w gronie wiodących państw członkowskich, a następnie powierzane do realizacji np. KE.

7.2. Zmiany zarządzania w okresie kryzysu (2008–2011)

Zmianom zarządzania w UE najczęściej towarzyszą dwa główne cele. Po pierwsze jest to chęć poprawy efektywności polityk europejskich, a po drugie – dążenie do zwiększenia władzy nad procesami integracji europejskiej, w tym poprzez większą kontrolę i sterowność nad politykami unijnymi. Kryzys gospodarczy (rozpoczęty w 2008 r.) wystrzył problemy niewłaściwej sterowności nad gospodarką w UE. Jest to pochodna sprzeczności interesów i nadmiernego zróżnicowania instytucji gospodarczych między państwami członkowskimi. Wspomniane zróżnicowania pogłębiły się w wyniku wschodniego poszerzenia UE (2004–2007).

¹⁴¹ Pollack, 2005; Risse, 2000.

¹⁴² Zob. Knill, 1998; Casey, Gold, 2005; Bulmer, Padgett, 2004.

¹⁴³ Zob. Borrás, Grave, 2004; López-Santana, 2006.

¹⁴⁴ Zob. Citi, Rhodes, 2007.

Przykład zmian zarządzania wzmacniających metodę wspólnotową

W wyniku kryzysu wspólnej waluty (2010 r.) wprowadzono działania służące poprawie zarządzania gospodarczego w UE. Większość podjętych decyzji służyło wzmocnieniu implementacji PSiW. Już wcześniej prawo europejskie¹⁴⁵ przewidywało m.in. sankcje finansowe za nieprzestrzeganie Paktu. Rada Europejska¹⁴⁶ opowiedziała się za wzmocnieniem dotychczasowych i nałożeniem nowych sankcji. Zaproponowano m.in. karę depozytu (najpierw oprocentowanego, a później nieoprocentowanego), który w przypadku braku reform może zostać zamieniony na grzywnę. Obejmą one początkowo tylko państwa strefy euro, a od 2013 r. wszystkich pozostałych członków UE (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii). Nowością jest możliwość nałożenia depozytu już w procedurze wielostronnego nadzoru, a także wzmocnienie i przyspieszenie nakładania kar w ramach procedury nadmiernego deficytu. Według wstępnej oceny specjalistów (Nowak-Far, 2010, s. 317–349) maksymalna wielkość sankcji w obu procedurach została powiększona z poziomu 0,5 do 0,7% PKB w danym kraju. Implementacja zasad europejskich ma być łatwiejsza, gdyż ich ewentualne cofnięcie przez Radę będzie możliwe jedynie kwalifikowaną większością głosów (wcześniej takiej decyzji wymagało wprowadzenie sankcji, a nie ich odwołanie).

Kolejnym elementem wzmacniającym implementację kryteriów makroekonomicznych jest wprowadzenie Europejskiego Semestru oceny polityk budżetowych i reform fiskalnych w państwach członkowskich. Jest to mechanizm nadzoru nad polityką rządów narodowych w oparciu o działania proponowane przez nie w KPR, programach stabilności i konwergencji, a także ich powiązanie z oceną założeń budżetu poszczególnych państw. Tak skonstruowana ocena będzie w większym niż dotąd stopniu warunkowała otrzymywanie pomocy strukturalnej UE (na Politykę Spójności, rozwoju obszarów wiejskich i rybacką)¹⁴⁷. Wzmocniono również europejskie zdolności administracyjne w zakresie zbierania odpowiednich danych statystycznych na terenie UE.

W ramach poprawy zarządzania gospodarczego zaproponowano szerszy zakres monitoringu sytuacji makroekonomicznej. Obejmuje on w szczególności zaburzenia równowagi w zakresie bilansu płatniczego, konkurencyjności cenowej i kosztowej, a także skalę zadłużenia zagranicznego, poziom efektywnego realnego kursu walutowego, wzrost realnych cen nieruchomości itp.¹⁴⁸. Rozwiązanie tych problemów pozostawiono w całości polityce gospodarczej poszczególnych państw członkowskich. Gdyby jednak któryś rząd miał kłopoty z tym zadaniem, Rada może nałożyć grzywnę w wysokości 0,1% PKB (Nowak-Far, 2010, s. 343). Słabiej rozwijające się i pogrążone w kryzysie finansowym państwa prawdopodobnie nie będą mogły podołać samodzielnie takiemu wyzwaniu. Zwraca na to uwagę sama KE¹⁴⁹, uznając, że konieczność dokonania cięć budżetowych w państwach o największej skali zadłużenia publicznego pozostawia niewiele miejsca na politykę strukturalną, mającą zwiększyć konkurencyjność gospodarczą.



PRZYKŁAD!

¹⁴⁵ Zob. art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

¹⁴⁶ *Strengthening Economic Governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council*, Brussels, 2010; *Konkluzje*, Rada Europejska, 28–29 października 2010 r., EUCO 25/10.

¹⁴⁷ Zob. *Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Przyszłość polityki spójności*, Komisja Europejska, COM(2010)642/3, Brussels 2010.

¹⁴⁸ Zob. *Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, COM(2010)367 final, Brussels 2010, s. 4; *Strengthening Economic Governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council*, Brussels 2010, s. 8.

¹⁴⁹ *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*, European Economy 2010, vol. 1, European Commission, Brussels 2010, s. 4.

Jak wcześniej wspomniałem, w UE brakuje przywództwa politycznego i odpowiednio silnej władzy wykonawczej. W tej sytuacji trudności gospodarcze zmusiły rządy największych państw do przejścia inicjatywy politycznej. Dążą one do odzyskania kontroli nad procesami gospodarczymi na własnym terytorium, a także do zwiększenia wpływu na zarządzanie gospodarcze w UE. W warunkach integracji europejskiej trudno bowiem sterować rozwojem własnej gospodarki bez odpowiedniej kontroli nad polityką unijną. W rezultacie wzmocniło to rolę współpracy międzyrządowej, zwłaszcza w kręgu największych państw członkowskich. Sposobem odzyskania wpływu politycznego na integrację europejską jest także ograniczenie roli unijnych instytucji technokratycznych (przede wszystkim KE), a także ograniczenie kręgu państw uczestniczących w podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących zarządzania gospodarczego. Przykładem tego zjawiska jest pogłębienie współdziałania w gronie państw strefy euro (m.in. poprzez organizację nieformalnych szczytów przywódców). W ten sposób łatwiej jest wiodącym państwom uzgodnić nowe mechanizmy koordynacji gospodarczej lub instrumenty anty kryzysowe, które w części obowiązują także państwa nieuczestniczące w unii walutowej. Prowadzi to do wzmocnienia ośrodka władzy w UE, skupionego wokół największych państw członkowskich, a także rosnącej asymetrii wpływów politycznych w UE między krajami centralnymi i peryferyjnymi.

Pogłębia się również tendencja do silniejszej integracji politycznej państw strefy euro w stosunku do innych członków UE. Jest to określane przez politologów jako podział UE na dwie prędkości integracyjne lub dwa kręgi integracji. Polska, która w okresie kryzysu była poza unią walutą, w wyniku wyżej wymienionych procesów jest spychana coraz dalej od centrum politycznego w UE. Przed politykami polskimi pojawił się w związku z tym bolesny dylemat. Czy wspierać ratowanie wspólnej waluty za cenę pogłębienia procesu dwóch prędkości integracyjnych w UE? Czy przyłączyć się do wzmacnianej współpracy fiskalnej w strefie euro (nawet bez przyjmowania euro) za cenę rosnącej kontroli nad polityką fiskalną ze strony UE oraz możliwej utraty konkurencyjności gospodarczej (w przypadku harmonizacji podatkowej w Eurolandzie)?

Konsekwencją kryzysu gospodarczego jest wzrost rywalizacji politycznej i ekonomicznej między państwami członkowskimi. Niektóre rządy intensywnie angażują się w procesy kształtowania polityk i regulacji europejskich, aby w jak największym stopniu wzmacniały ich pozycję konkurencyjną na wspólnym rynku. Ponadto dbają one o zachowanie wewnętrznej racjonalności działania narodowych systemów kapitalistycznych, a także starają się przenieść krajowe wzorce instytucjonalne do polityk unijnych. W ten sposób wspierają krajowe interesy gospodarcze i społeczne, a także dążą do wykorzystania regulacji i polityk unijnych do stymulowania wzrostu i zatrudnienia we własnych krajach. Elementem współzawodnictwa między państwami członkowskimi jest „oddolna” rywalizacja regulacyjna, która zmierza do stworzenia jak najbardziej zachęcających warunków dla zagranicznych inwestorów. Stosowane są także różnorodne formy ochrony krajowych instytucji lub interesów gospodarczych i społecznych przed presją instytucjonalną ze strony europeizacji.

Coraz bardziej widoczne są próby sięgania po instrumenty metody wspólnotowej, które służą podwyższaniu konkurencyjności własnej gospodarki w stosunku do pozycji innych państw członkowskich na wspólnym rynku. Przykładem tej tendencji są niektóre

propozycje dotyczące wzmocnienia koordynacji gospodarczej w UE, jak również przepisy pakietu energetyczno-klimatycznego. Państwa członkowskie wykorzystują metody współpracy międzyrządowej, w tym również OMC, dla inicjowania celów politycznych. Są one następnie powierzane do realizacji instytucjom europejskim, a także wzmacniane przez instrumenty regulacyjne lub redystrybucyjne metody wspólnotowej. Przykładem takiego podejścia jest hybrydowa konstrukcja Strategii *Europa 2020*, która będzie realizowana zarówno poprzez OMC, jak i instrumenty wspólnotowe.

Przykład zmian zarządzania. Otwarta metoda koordynacji

Przykładem zastosowania OMT w okresie kryzysu był tzw. Pakt Euro Plus, przeznaczony dla członków unii walutowej, ale otwarty dla pozostałych państw UE¹⁵⁰. Jego cechą charakterystyczną była dobrowolna forma współpracy między członkami UE, choć istnieje duża presja polityczna, aby niektóre zobowiązania rządów wzmocnić poprzez regulacje europejskie (a więc metodę wspólnotową). Pakt służył wzmocnieniu zbieżności polityk gospodarczych i społecznych w UE, w tym m.in. w odniesieniu do polityki podatkowej, funkcjonowania systemów emerytalnych, zniesienia obowiązku indeksacji płac w stosunku do inflacji, wprowadzenia unijnych kryteriów fiskalnych do narodowych konstytucji itp. Działania zmierzające do zbieżności polityk publicznych w wymienionych obszarach nie tylko służą ograniczeniu deficytu i długu publicznego (np. poprzez zmniejszenie dofinansowywania z budżetu państwa systemów emerytalnych) – oddziałują także na konkurencyjność gospodarczą. Przykładem jest propozycja zrównania wysokości podatku od przedsiębiorstw. W przypadku niektórych państw może to oznaczać podwyżkę podatków, a więc pogorszenie warunków dla inwestycji zagranicznych, a tym samym obniżenie przewag konkurencyjnych. W ten sposób kryzys stał się okazją do wykorzystywania instrumentów Unii do „odgórnego” sterowania konkurencyjnością w Europie, w tym poprawiania pozycji jednych i pogarszania innych państw członkowskich na wspólnym rynku.



PRZYKŁAD!

7.3. Polski model rozwoju w Unii Europejskiej

Jednym z podstawowych dylematów zarządzania w UE jest utrzymanie odpowiedniej równowagi między koniecznością zachowania spójności politycznej (i harmonizacji regulacyjnej) a potrzebą autonomii wewnętrznej poszczególnych państw (i elastycznością rozwiązywania problemów lokalnych; Olsen, 2004; Andersen, Sitter, 2006, s. 313–330). Dylemat ten jest szczególnie dobrze widoczny po ostatnim poszerzeniu UE (2004–2007) i zwiększeniu różnicowań wewnętrznych, uwypuklających podział na obszary centralne i peryferyjne. Odmienność typów zarządzania w UE jest do pewnego stopnia odpowiedzią na ten dylemat. Metoda wspólnotowa wzmacnia tendencję do harmonizowania, a słabości i luki

¹⁵⁰ Zob. *Konkluzje szefów państw lub rządów strefy euro z dnia 11 marca 2011 r.*, Bruksela 2011.

w tej metodzie ograniczają spójność polityk i regulacji w UE. „Miękkie” sposoby zarządzania, zwłaszcza OMC, są natomiast związane z potrzebą decentralizacji i oddolnego kształtowania polityk publicznych¹⁵¹.

Z punktu widzenia peryferiów UE kluczowe znaczenie ma to, czy instrumenty europejskie będą odpowiednio adresowane wobec ich potrzeb rozwojowych, czy też staną się źródłem korzyści przede wszystkim dla zewnętrznych podmiotów gospodarczych. Należy pamiętać bowiem, że działania UE, w tym również te kierowane do państw peryferyjnych lub słabiej rozwijających się, są wynikiem negocjacji instytucji wspólnotowych i 27 państw członkowskich. Są więc wypadkową różnych interesów gospodarczych i celów politycznych, przy czym to państwa centralne, a nie peryferyjne mają największy udział w wypracowywaniu decyzji politycznych w UE.

Polski model rozwoju został ukształtowany pod wpływem integracji europejskiej w skutek implementacji regulacji i polityk europejskich. Na kształt tego modelu oddziaływały w dużym stopniu specyficzne warunki towarzyszące procesom integracji Polski ze Wspólnotą. Integracja oznaczała dla naszego kraju przede wszystkim ogromny transfer zewnętrznych instytucji i regulacji. Jednocześnie były one w ograniczonym stopniu dopasowane do miejscowych uwarunkowań, co potęgowało kilka powiązanych ze sobą zjawisk. Było to związane przede wszystkim z dominacją przymusowego i hierarchicznego transferu instytucjonalnego, opierającego się na przyjęciu przez te państwa w całości dorobku prawnego Wspólnot Europejskich (*acquis communautaire*). Ponadto wynikało to z asymetryczności procesu akcesyjnego¹⁵², tj. konieczności przyjęcia warunków członkostwa przy niewielkich możliwościach negocjacyjnych (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2005, s. 215–217; Sedelmeier, 2006; Schimmelfennig, Sedelmeier, 2007). Kolejnym czynnikiem była specyficzna strategia polityczna Polski wobec integracji europejskiej. Najważniejsze były cele geopolityczne, przede wszystkim związane z osiągnięciem samego członkostwa w UE. Dużo mniejsze znaczenie miało negocjowanie szczegółowych warunków gospodarczych i społecznych, a więc również dostosowywanie polityk i prawa europejskiego do uwarunkowań krajowych. Bardzo szybkie było tempo wprowadzanych zmian. Ponadto zauważalne były niewystarczające kompetencje elit politycznych i urzędniczych do właściwego adoptowania zewnętrznych instytucji do uwarunkowań krajowych. Wiązała się z tym tendencja do imitacyjnego importu zewnętrznych doświadczeń, często przede wszystkim w celu podwyższenia akceptacji u partnerów zagranicznych.

Problemy słabego dostosowania polityk europejskich do uwarunkowań lokalnych w Polsce są więc w dużym stopniu związane z oparciem procesu integracyjnego głównie na implementacji prawa europejskiego. Dla tych celów wykorzystano przede wszystkim metodę wspólnotową (choć faktycznie bez etapu wypracowywania i negocjowania regulacji prawnych). Zastosowanie tej metody zwiększało szybkość i skalę implementowania prawa i polityk europejskich, a jednocześnie osłabiało możliwości elastycznego dostosowania tych instrumentów do uwarunkowań lokalnych.

¹⁵¹ Zob. Knill, Lenschow, 2005.

¹⁵² Zob. na temat asymetryczności pozycji i warunków negocjacyjnych między nowymi krajami członkowskimi a UE: Wiener, 2003, s. 157–201; Schimmelfennig, Sedelmeier, 2002; Scott, 2004; Moravcsik, 1993.

W rezultacie polski model rozwoju, zwłaszcza w początkowym okresie, cechował się silną skłonnością do imitacji zewnętrznych wzorców, bez odpowiedniego uwzględnienia krajowej specyfiki rozwojowej. Ponadto skłaniał się w większym stopniu do implementacji europejskich wzorców zamiast aktywnego kształtowania polityk europejskich. Taką postawę można określić mianem pasywnej lub reaktywnej na impulsy płynące z UE (zwłaszcza w ramach hierarchicznych mechanizmów zarządzania). Ponadto polski model rozwoju można określić mianem egzogenicznego (silnie nastawionego na zewnętrzne wzorce i środki inwestycyjne). Jest to powiązane ze słabością identyfikowania strategicznych interesów rozwoju kraju, a także słabością zrozumienia potrzeby wykorzystywania polityk europejskich do krajowych celów rozwoju. Wynika to ze stosunkowo niewielkiej umiejętności kontroli i oddziaływania na europejskie mechanizmy polityk publicznych. Polski model rozwoju dość dobrze absorbuje metody zarządzania hierarchicznego w UE, zwłaszcza metodę wspólnotową. W niewielkim stopniu wykorzystuje dobrowolne metody zarządzania, czego przykładem jest słaby udział w realizacji Strategii Lizbońskiej¹⁵³. Jak pokazują badania¹⁵⁴, stosowanie OMT w przypadku Polski i innych nowych państw członkowskich jest związane z dużo większymi kompetencjami KE i większym zakresem hierarchicznego sterowania, zwłaszcza na etapie programowania polityk publicznych. Komisja zdaje się „wyręczać” władze krajowe w zadaniach planistycznych, a także narzuca cele merytoryczne, wskaźniki, terminy i instrumenty realizacyjne – niekiedy nieadekwatne do lokalnych uwarunkowań. Jest to również związane z brakiem doświadczenia i aktywności krajowej administracji oraz przyzwyczajeniem do bezrefleksyjnego przyjmowania wytycznych europejskich. W ramach polskiego modelu rozwoju władze RP w nieco większym stopniu angażują się we współpracę na forum unijnym, natomiast słabiej podejmują rywalizację, w tym również regulacyjną. Polski model rozwoju jest szczególnie silnie podatny na wzorce europejskie w obszarze Polityki Spójności oraz w ramach liberalnego podejścia do wspólnego rynku.

Stopniowo Polska zmienia swój schemat działania w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia w UE. Widoczne jest coraz większe doświadczenie i aktywność polskich przedstawicieli na etapie wypracowywania polityk europejskich. Nadal jednak brakuje długofalowej Krajowej Strategii Rozwoju, która byłaby podstawą dla ukierunkowania polityki na arenie UE. Nie ma odpowiednich struktur instytucjonalnych planowania i realizacji polityki krajowej, koordynacji działań poszczególnych resortów, a także umożliwiających prowadzenie polityki na szczeblu UE, zgodnie z priorytetami krajowej polityki rozwoju. Polska w dalszym ciągu w niewystarczającym stopniu wykorzystuje „miękkie” metody zarządzania europejskiego, w tym OMT i współpracę sieciową. Dowodzi to stosunkowo niskiej aktywności w polityce europejskiej. Niewystarczające jest zaplecze dla polskiej polityki w UE, zwłaszcza współpraca z organizacjami pozarządowymi, samorządami terytorialnymi i partnerami społecznymi.

¹⁵³ Zob. *Lisbon Strategy evaluation document, Commission Staff Working Document, SEC, 2010, 114 final*, Brussels 2010.

¹⁵⁴ Zob. Rosa, 2005.

7.4. Podsumowanie

Zachowanie strategicznej sterowności nad politykami publicznymi realizowanymi w UE (zarówno na poziomie europejskim, jak i narodowym) wymaga jednolitej i silnej władzy politycznej na szczeblu unijnym. Obecny system władz europejskich jest rozproszony i wielopoziomowy, bez wyraźnego podziału kompetencji oraz przywództwa politycznego. Jest nieadekwatny do aktualnej wielkości UE i zakresu jej polityk publicznych (Olsen, 2004). Widoczna jest rywalizacja kompetencyjna, co wynika z otwartej debaty ustrojowej w UE i wielu, niekiedy sprzecznych koncepcji dotyczących przyszłości integracji europejskiej. Metody zarządzania są przedmiotem tej rywalizacji.

Żadna z tych metod nie daje gwarancji sprawnej interwencji w sytuacjach kryzysowych, co wynika przede wszystkim ze słabości centrum politycznego. Jednym z podstawowych problemów zarządzania politykami europejskimi są trudności podejmowania decyzji oraz problemy związane z ich realizacją. Trudności te wynikają z różnorodności i rywalizacji interesów społecznych reprezentowanych na szczeblu unijnym. Jest to także związane z adekwatnością transferowanych instytucji zewnętrznych do lokalnych uwarunkowań, co określam jako „adekwatność instytucjonalna”¹⁵⁵. Dotyczy to zgodności zewnętrznych instytucji z wewnętrzną racjonalnością krajowego systemu gospodarczego. System ten stwarza ramy korzyści i kosztów dla krajowych przedsiębiorstw i konsumentów, w tym również struktury możliwości (*opportunity structures*), od której w dużej mierze zależą przewagi konkurencyjne danego państwa na wspólnym rynku.

Obecnie zmieniające się metody zarządzania mają ograniczone możliwości dopasowania polityk europejskich do uwarunkowań lokalnych w krajach peryferyjnych i słabiej rozwijających się¹⁵⁶. Metody zarządzania pozwalają na duży zakres transferu instytucjonalnego do tych krajów. W znacznie słabszy sposób uzgadniają polityki unijne z celami krajowymi oraz umożliwiają zwiększenie efektywności rozwiązywania lokalnych problemów przy wykorzystaniu instrumentów europejskich. W dużym stopniu jest to związane z brakiem odpowiednich kompetencji i aktywności po stronie administracji krajów peryferyjnych. Wynika to również z asymetrii władzy w unijnych procesach decyzyjnych na korzyść państw centralnych.

Państwa Europy Środkowej mają zbyt słabą pozycję polityczną w UE, a także zbyt niskie kompetencje polityczne i administracyjne, aby skutecznie wpływać na kształtowanie polityk gospodarczych w UE. Może to skutkować brakiem adekwatności instytucjonalnej, a więc pogorszeniem możliwości rozwoju gospodarczego tych państw w warunkach integracji europejskiej. Wspomniane zjawisko pogłębia się pod wpływem kryzysu gospodarczego w Europie. Rola polityczna peryferii maleje. Przykładem jest wzmocniona współpraca polityczna w gronie unii walutowej, która faktycznie marginalizuje znaczenie wielu krajów Europy Środkowej nienależących do unii walutowej. Ale maleje także znaczenie państw peryferyjnych strefy euro, przede wszystkim ze względu na ich przedłużające się kłopoty

¹⁵⁵ Zob. Grosse, 2004; Grosse, 2005.

¹⁵⁶ Zob. również omówienie przykładów europejskiej polityki innowacyjnej i Polityki Spójności w: Grosse, 2007.

gospodarcze i fiskalne. Dodatkowym utrudnieniem dla nowych państw członkowskich jest to, że w wyniku kryzysu podstawowym wyzwaniem gospodarczym dla Europy jest ratowanie wspólnej waluty. Spychają one na drugi plan wyzwania modernizacyjne i kłopoty gospodarcze Europy Środkowej. Może się to niekorzystnie odbić na politykach redystrybucyjnych UE kierowanych wobec tego obszaru, zwłaszcza w nowym okresie budżetowym po 2013 r.¹⁵⁷.

Szczególnego znaczenia nabiera zmiana polskiego modelu rozwoju w warunkach integracji europejskiej. Jest on obecnie zbyt silnie egzogeniczny, a więc zorientowany na implementację zewnętrznych wzorców, instytucji i środków finansowych. Należałoby go zmienić w kierunku modelu endogenicznego, dla którego podstawą działania będą przede wszystkim krajowe interesy gospodarcze i własna strategia rozwoju. Niezbędne jest zbudowanie krajowego wielopoziomowego systemu rozwoju, bazującego na własnych środkach finansowych i autonomicznie określanych priorytetach rozwoju. Udział w polityce europejskiej powinien być istotnym instrumentem wsparcia realizacji krajowych celów. Do tego niezbędna jest wszechstronna wiedza o specyfice kształtowania polityk europejskich, ich różnorodności tematycznej i metodach zarządzania. Niezbędne jest również monitorowanie zmiany klimatu wokół integracji europejskiej, najważniejszych procesów politycznych i kierunków reform mechanizmów zarządzania.

¹⁵⁷ Szerzej na temat – zob. Grosse, 2010.

Część II

Reguły programowania, implementacji oraz zasady monitorowania i ewaluacji polityk i programów publicznych

Krzysztof Szczerski

Rozdział VIII

Agenda polityczna a polityki rozwoju

8.1. Wprowadzenie

Prowadzenie polityki rozwoju we współczesnym państwie demokratycznym nie polega wyłącznie na skutecznym wdrożeniu w życie strategii zaprogramowanych przez fachowe zespoły eksperckie, posługujące się odpowiednimi wskaźnikami, instrumentami i kwantyfikatorami skuteczności. Na kwestie rozwoju społeczno-gospodarczego należy spojrzeć znacznie szerzej, uwzględniając jego wielowymiarowy charakter, odpowiadający na zróżnicowane potrzeby obywateli, którzy są ostatecznymi mocodawcami instytucji publicznych.

8.2. Agenda polityczna – legitymizacja

Jeśli przyjmiemy taki punkt widzenia (a wydaje się on właściwy, gdy mówimy o metodzie politycznej zgodnej z wartościami naszego kręgu cywilizacyjnego), to oznacza on **otwarcie polityki rozwoju na demokratyczny mechanizm rozstrzygnięć** w odniesieniu zarówno do jej celów, jak i używanych metod. Mówiąc inaczej, wskazuje to tym samym, że współczesne prowadzenie polityki rozwoju otwiera ją na „agendę polityczną”, tzn. wpisuje ją w szerszy kontekst politycznych procesów decyzyjnych. Przez agendą polityczną należy zatem w tym kontekście rozumieć nie tyle „upolitycznienie” strategii rozwoju, co raczej uwzględnienie w działaniach aparatu państwa decyzji podjętych w prawomocnym procesie demokratycznego decydowania, w ramach którego obywatele rozstrzygają o polityce kraju, zgodnie ze swoimi preferencjami, odzwierciedlonymi następie w osobowym składzie przedstawicielskich organów państwa, a w konsekwencji także – w politycznej kompozycji organów wykonawczych, czyli korpusu politycznego administracji publicznej kierującego decyzyjnie polityką rozwojową państwa.

Nie chodzi tu jedynie o spełnianie pewnych standardów normatywnych (prowadzenie polityki zgodnej z zasadami ustrojowymi państwa demokratycznego), ale także o pragmatyczny postulat skuteczności. Polityka rozwoju, aby być efektywna, musi być bowiem legitymizowana, tzn. spotkać się z uznaniem społecznym. W przeciwnym wypadku dochodzi bowiem do zmiany przywództwa prowadzącego tę politykę (w wyniku wyborów) i do jej przeformułowania, tak by była bardziej przystająca do woli demokratycznej większości, czyli do politycznej porażki poprzedniej strategii. Rzecz jasna mechanizm legitymizowania polityki rozwoju nie jest prosty i z pewnością nie jest automatyczny – należy brać bowiem pod uwagę wiele elementów interweniujących w jego przebieg (poziom informacji publicznej, wpływ ośrodków kształtujących opinię publiczną, nastroje i oczekiwania społeczne) – nie wystarczy zatem powiedzieć, że polityka rozwoju to wynik wolnych, otwartych i powszechnych wyborczych decyzji obywateli. Proces rozstrzygnięć zapadających we współczesnej sferze publicznej jest bardzo skomplikowany. Warto jednak mieć na uwadze konieczność uniknięcia „błędu klerków”¹⁵⁸, czyli przekonania, że najlepszą dla obywateli metodą prowadzenia polityki jest – jak mawiał pewien francuski minister na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. – „oświecony despotyzm”.

8.3. Miejsce i istota polityki rozwoju

Polityka rozwoju we współczesnym państwie lokuje się zatem między dwoma uwarunkowaniami – z jednej strony realizacją demokratycznej woli, wyrażającej się w politycznych decyzjach obywateli, a z drugiej – procedurami zarządzania efektywnościowego przez struktury wykonawcze, kierujące się pragmatyką operacyjną oraz skumulowaną wiedzą i doświadczeniem.

Dlatego też warto przeprowadzić analizę kwestii **relacji między strategią polityczną**, jako narzędziem rządzenia państwem i programowania rozwoju, **a modelami współczesnej sfery publicznej**, rozumianej jako domena politycznych rozstrzygnięć w demokracji. Istotą tego rozdziału jest zatem pytanie, w jaki sposób dokonują się procesy rządzenia i jak powiązane są one z demokratyczną agorą, która rozstrzygać powinna o kierunkach rozwoju państwa. Zagadnienie to dotyczy także takich kwestii, jak: osadzenie polityk rozwoju (*policies*) w dynamice procesów zachodzących na gruncie klasycznie rozumianej polityki – jako konkurencji i sporu o społeczną legitymację do ustanawiania celów zbiorowych i decydowania o sposobie ich osiągnięcia (*politics*).

Ważny jest tu zarówno model procesu wprowadzania na agendę polityczną problemów do rozwiązania, jak i ustanawiania celów w demokratycznym dyskursie.

Odrębnym zagadnieniem są kwestie instytucjonalne, dotyczące modelu zarządzania polityką rozwoju w ramach agendy politycznej.

¹⁵⁸ Odwołuję się tu do słynnej książki J. Bandy, *Zdrada klerków*, wydanej w 1927 r. w Paryżu. Klerkowie (czyli wolne zawody i inteligencja) poddają się politycznej namiętności, będąc przekonani, że ich rolą jest decyzyjne przewożenie ludowi.

Niniejszy rozdział dotyczyć będzie zatem **wpływu decydowania politycznego na strategię rozwoju państwa**, rozumianą jako plan osiągnięcia efektów zgodnych z założoną wizją i celami¹⁵⁹.

Definicja ta, przyłożona do rzeczywistości demokratycznego państwa, stawia trzy zasadnicze pytania, na które odpowiedź określa pole wpływu agendy politycznej na rozwój, tworząc zespół jego istotnych uwarunkowań.

Po pierwsze należy zadać pytanie: w jaki sposób w państwie, rozumianym jako organizacja celowa, wyznaczane są **wspólne cele** i jak tworzona jest wizja jego przyszłości? Po drugie: kto i w jaki sposób ma wypracować **plan** osiągnięcia owych celów i w jaki sposób poszczególni aktorzy systemu mają współuczestniczyć w planowaniu? Po trzecie zaś: jakie **instrumenty** są do dyspozycji, aby plan ów był wprowadzany w życie i jakie **warunki** muszą być spełnione, by był skuteczny?

Pytania powyższe zarysowują ogólny zakres namysłu nad relacjami między agendą polityczną a strategią rozwoju, a w najszerszym ich rozumieniu są to jedne z kilku najbardziej fundamentalnych kwestii, które rozstrzyga każda wspólnota polityczna posiadająca własne państwo zdolne do samodzielnego istnienia. Pytania te odnoszą się bowiem do samego sensu istnienia państwa i natury decydowania politycznego w jego ramach.

W niniejszym rozdziale pominięta zostanie toczona od starożytności debata myślicieli politycznych i ogromny dorobek z zakresu doktryn państwa i prawa. Skupimy się natomiast na praktycznym wymiarze tak postawionych pytań.

Podstawową tezę, na której opiera się ten rozdział, jest przekonanie, że to właśnie agenda polityczna jest tu rozstrzygająca, szczególnie w zakresie określania zbiorowych celów i wypracowywania wizji.

8.4. Sfera publiczna – podstawowa kategoria agendy politycznej

Punktem wyjścia będzie przekonanie, że proces decydowania politycznego odbywa się w ramach sfery publicznej w państwie i jednocześnie on właśnie definiuje jej podstawowe wymiary: **zakres** sfery publicznej (czyli podział na „prywatne” i „publiczne”), **wzorzec decydowania** publicznego (kształt systemu politycznego) oraz **model obywatelstwa** (prawa i obowiązki kształtujące następnie obszar polityk publicznych i obowiązków władzy publicznej).

Wynik przyjętego dyskursywnie wzorca działania sfery publicznej określa jednocześnie pole, na którym odbywa się „gra o legitymizację” władzy publicznej (a tym samym i polityki rozwoju), której istotą jest udzielanie (lub nie) przez obywateli zgody na „uprawnione rządzenie”.

¹⁵⁹ Zob. Wright, 1997.

Pytanie podstawowe w kontekście zakresu treści podręcznika brzmi: w jaki sposób we współczesnym państwie dokonuje się ów proces kształtowania sfery publicznej?

Kluczowe znaczenie dla powiązań między agendą polityczną a polityką rozwoju ma **kształt sfery publicznej, a więc obszaru, w którym powołane do tego instytucje, osoby, grupy społeczne lub wspólnoty działają na rzecz osiągnięcia celów o charakterze nie-indywidualnym, realizując zdefiniowane przez siebie interesy, w ramach powszechnie obowiązujących regulacji prawnych i norm społecznych, pod zbiorową kontrolą.**

Sfera publiczna rozumiana może być poprzez trzy wyznaczniki, które decydują o jej zakresie. Po pierwsze istotna jest **dychotomia publiczny – prywatny**. W tym sensie rozrost sfery publicznej powoduje kurczenie się domeny prywatnej. To, co zostanie przekazane przez obywateli mocą ich decyzji do domeny publicznej, staje się następnie przedmiotem działania instytucji publicznych realizujących polityki publiczne. Relacja prywatny – publiczny jest w każdej wspólnocie politycznej bardzo dynamiczna. Z każdym kolejnym prawem ustanawianym w państwie dochodzi do nowego przewartościowania w tym zakresie. Można powiedzieć, że toczy się tu swoista gra na dwóch polach – przestrzeń prywatna jest sferą indywidualnej wolności powiązanej wszakże z indywidualną odpowiedzialnością. To, co przekazujemy na rzecz sfery publicznej, przestaje być naszą własnością, którą możemy dowolnie dysponować, ale w zamian instytucje publiczne uwalniają nas (po części) od bezpośredniej odpowiedzialności za wynik naszych działań (np. edukację naszych dzieci albo opiekę nad niedoświadczonymi rodzicami itp.). Rozstrzygnięcia w tym zakresie mają zatem fundamentalne znaczenie dla polityki rozwoju, rozumianej jako polityka publiczna. Wyznaczają bowiem zakres instrumentów i pole realizacji strategii. Będzie ona dotyczyła tego, co obywatele przekazali do domeny publicznej. Warto równocześnie pamiętać, że dychotomia publiczny – prywatny w praktyce współczesnych koncepcji zarządzania politycznego (*governance*) nie jest już tak ostra, gdyż celem jest budowanie partnerstwa między domeną prywatną i publiczną oraz tworzenie nowych instrumentów łączenia potencjałów obu domen (o czym poniżej).

Po drugie sfera publiczna rozumiana być może jako **obszar rozstrzygania politycznego**, w tym znaczeniu „publiczny” oznacza „polityczny”. Jest tak dlatego, ponieważ „tym się (...) charakteryzują uczestnicy stosunków politycznych, że ich celem jest określony ład społeczny, który kształtują zgodnie z własnymi wyobrażeniami, używając do tego wszelkich dostępnych im zasobów, a także sił, jakie mogą zmobilizować. (...) [Charakter i ostateczny kształt owego ładu] ustalają we wzajemnych interakcjach uczestnicy układu sił określającego porządek przestrzeni stosunków społecznych w określonym czasie” (Skarżyński, 2006). To, co zostanie umieszczone w sferze publicznej, jednocześnie zostaje poddane procedurze decyzyjnej, odpowiedniej do modelu ustrojowego państwa. Jest to o tyle istotne, że oznacza, iż polityka rozwojowa, ponieważ realizowana jest w domenie publicznej, musi liczyć się z koniecznością poddania decyzji co do jej celów czy narzędzi, demokratycznemu dyskursowi z całym bagażem jego współczesnego charakteru – tabloidyzacji, dominacji marketingu politycznego ponad dyskursem obywatelskim itp.

Po trzecie istotne jest, że sfera publiczna to **obszar realizacji pojęcia obywatelstwa**. O ile bowiem w sferze prywatnej każdy jest indywidualną jednostką, o tyle w sferze publicznej

ludzie są obywatelami. Cechy, które w naturalny sposób różnicują osoby w ich działaniach prywatnych (majątek, uroda, mądrość, spryt) nie powinny zatem mieć wpływu na ich pozycję w sferze publicznej, w której każdy ma takie same prawa i obowiązki. W sytuacji gdy przymioty prywatne wpływają na pozycję w sferze publicznej uznać należy za patologię – najpowszechniejszą z nich jest korupcja, w tym kumoterstwo, nepotyzm i powszechnie kultywowana „reguła znajomości”.

8.5. Modele uzgodnień w sferze publicznej

Wzorzec sfery publicznej i model decydowania politycznego kształtować będą w efekcie wzorzec funkcjonowania współczesnego państwa, który odpowiadać powinien na kilka zasadniczych pytań:

- 1) co decyduje o wyniku procesu politycznego – partycypacyjna deliberacja czy liberalny przetarg interesów?,
- 2) jak należy tworzyć agendę polityki w państwie – odgórnie, poprzez sieci ekspertów, czy oddolnie, poprzez wolę wyborców?,
- 3) co zapewnia lepszą skuteczność strategii – jej skoncentrowanie instytucjonalne i przedmiotowe czy zarządzanie sieciowe?,
- 4) jaka jest rola przywództwa politycznego – sterowanie czy wioskowanie?

Model partycypacyjnej deliberacji oznacza posiadanie przez sferę publiczną (a tym samym realizowaną w jej ramach politykę rozwoju) dwóch cech konstytuujących: po pierwsze otwartych kanałów uczestnictwa różnorodnych aktorów społecznych (interesariuszy) w procesie podejmowania decyzji oraz otwartych kanałów komunikacyjnych (mediów, w pierwotnym znaczeniu tego słowa, wypaczonym przez obecny typ mediów, uznawanych za manipulatorów opinii, a nie neutralnych przekazników deliberacji), które umożliwiają istnienie w sferze publicznej różnorodnych opinii i ich wzajemną perswazję.

Liberalny przetarg interesów jest odmienną koncepcją decydowania publicznego, zakładającą przede wszystkim umożliwienie samoorganizacji grup interesów (zwłaszcza ekonomicznych) oraz ich równoważenie się w toku publicznych negocjacji, prowadzonych na zasadzie „długich ciągów decyzyjnych” (co umożliwia wzajemne ustępstwa). Warunkami sfery publicznej, umożliwiającymi taki proces nieustannych przetargów, jest przede wszystkim dobrowolność uczestnictwa, równość, przejrzystość, wzajemne zaufanie oraz niskie koszty składające do wejścia do systemu. Bez tych warunków wstępnych przetarg interesów zamienia się w dominację grup uprzywilejowanych i jest antyrozwojowy.

8.6. Polityka rozwoju a proces decydowania politycznego

Decydowanie polityczne w zakresie strategii rozwoju jest we współczesnych państwach demokratycznych rozpięte niejako między **czterema biegunami** – wolą polityczną, technokratyczną siłą struktur administracyjnych, sieciami interesów i zewnętrznymi wobec polityki uwarunkowaniami środowiska decyzyjnego.

Wszystkie te bieguny znajdują się wobec siebie w funkcjonalnym napięciu, wynikającym z odmiennej roli w systemie politycznym, sposobu dochodzenia do decyzji, odpowiedzialności i ciągłości (lub nieciągłości) cyklu decyzyjnego, składu osobowego, trwałości systemowej, legitymizacji, zakorzenieniu w systemie, siły i wpływu. To właśnie powoduje, że namysł nad zestawieniem agendy politycznej i strategii rozwoju dotyka w istocie samej zasady pierwszej funkcjonowania współczesnych państw – kształtu sfery publicznej i instrumentów władczego rozstrzygania kierunków jej kształtowania.

Rysunek 5. Bieguny decydowania politycznego



Źródło: Opracowanie własne.

Wola polityczna¹⁶⁰ w demokracji powinna być rezultatem wolnej decyzji większości obywateli, a także powinna być realizowana w ramach porządku konstytucyjnego, prowadzona przez przywództwo polityczne, powinna realizować diskutowane cele, wynikające z racji stanu, czyli dbania o istnienie i rozwój wspólnoty politycznej. Jej moc jest ostateczna.

Technokratyczna siła administracji wynika z jej przekonania, że wola polityczna nie może być sprzeczną z rozsądkiem strukturalnym, reprezentowanym przez system instytucji państwowych.

¹⁶⁰ Zob. T. Żyro, *Wola polityczna*, Warszawa 2008.

Sieci interesu znajdują się jednocześnie wewnątrz systemu, jak i działają w jego otoczeniu, opłatając instytucje decyzyjne. Są jednocześnie samoorganizujące się, co oznacza, że pełniąc polityczną rolę, jednocześnie nie posiadają silnej politycznej legitymizacji pochodzącej z demokratycznego wyboru.

Znaczenie uwarunkowań zewnętrznych wynika ze stopnia powiązań systemowych państwa z otoczeniem, czyli zakresu niepodległości, rozumianej jako posiadanie zdolności materialnych i politycznych do wywoływania efektów zgodnych z własną wolą polityczną.

Spektakularnym przykładem takiego napięcia są protesty w Grecji w związku z pakietem reform wymuszonym przez kryzys zadłużenia publicznego w tym kraju. Mamy tu wszystkie powyższe elementy ustawione w bezpośredniej konfrontacji – lud, biurokratów, sieci interesów oraz uwarunkowania i instytucje zewnętrzne¹⁶¹.

8.7. Polityczne uwarunkowania strategii rozwojowych – przekształcenia modelu państwa

Do realizacji strategii rozwoju istotnym czynnikiem interweniującym, należącym do obszaru agendy politycznej, są przekształcenia modelu władzy publicznej, których najistotniejszym elementem jest jej rozproszenie, powodujące **zmianę paradygmatu polityki**, w ramach której wyodrębnione i skupione ośrodki decyzyjne, wspierane przez wyspecjalizowany aparat administracyjny, wciąż pozostają istotnym elementem władzy, ale tracą swą wyłączność na wywoływanie skutków politycznych.

Ma to dwa wymiary:

- 1) fragmentacji dominium władzy publicznej,
- 2) zacierania się ostrego podziału między instytucjami władzy publicznej a ich społecznym otoczeniem¹⁶².

Oba te założenia, leżące u podstaw tradycyjnie rozumianej metody rządzenia, dziś ulegają istotnym przekształceniom. Powoduje to także, że system zarządzania politykami w państwie to nie tylko łagodzenie napięcia politycznego (biurokratycznego), ale szukanie balansu między różnymi sieciami.

To rozproszenie władzy politycznej, nazywane procesem „wydrążenia państwa narodowego” (*hollowing out of the nation-state*¹⁶³), można schematycznie ująć w kształt następującego „atomu władzy”, na którego składają się procesy:

¹⁶¹ <http://biznes.onet.pl/grecy-wiedza-ze-oszczednosci-sa-potrzebne-ale-i-ta,18493,3221902,3219970,199,1,news-detaj;http://www.polityka.pl/swiat/analizy/1517628,1,greccki-narod-ma-dosc.read>; <http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/472180,grecy-protestuja-przeciwko-reformom-i-oszczednosciom-bitwa-w-atenach-zdjecia.html>.

¹⁶² Zob. Sørensen, Torfing (red.), 2007; Soerensen, 2006.

¹⁶³ Zob. Jessop, 2004.

- **integracji politycznej**, skutkujące ucieczką władzy ku politycznym strukturom ponadnarodowym, posiadającym własną podmiotowość i podejmującym polityczne decyzje, skutkujące bezpośrednio także w polityce wewnętrznej państw (np. Unia Europejska),
- **globalizacji**, w wyniku której władza zostaje przejęta przez transnarodowych aktorów rynkowych o rozproszonym akcjonariacie inwestycyjnym, działających globalnie, bez ograniczającego kontekstu terytorialnej przynależności, a tym samym władzy narodowej i uzależnienia od regulacji państwowej administracji,
- **demokratyzacji**, która powoduje, że z jednej strony powstają międzynarodowe organizacje społeczne zdolne do uruchamiania procesów politycznych (o charakterze zaangażowania pozytywnego, np. ruchy praw człowieka, lub o charakterze negatywnym, a nawet niebezpiecznym, jak sieci terrorystyczne), a z drugiej – w wewnętrznym życiu politycznym państwa coraz większe jest znaczenie współadministrowania, łączącego działania władzy publicznej i organizacji społecznych,
- **decentralizacji** – przekazującej władze w ręce wspólnot samorządowych rozmaitego charakteru, w tym szczególnie istotnych wspólnot terytorialnych,
- **menedżeryzmu i dekoncentracji** – skłaniających do delegowania uprawnień decyzyjnych do agencji czy funduszy publicznych i innych form administrowania rozproszonego.

W tym kontekście pojawia się pojęcie zarządzania politycznego jako poszukiwania stanu systemowej równowagi między rozproszonymi ośrodkami władzy, przy zachowaniu centralnej roli państwa i jego administracji publicznej, ale bez monopolu politycznego.

Zarządzanie polityczne może być zatem zdefiniowane jako „zbiorowy proces decyzyjny oparty na formalnych i nieformalnych normach oraz regulacjach, w którym uczestniczy wielu aktorów indywidualnych i organizacyjnych, pozbawiony dominującego ośrodka w pełni zdolnego do dyktowania reguł relacyjnych pomiędzy uczestnikami”¹⁶⁴.

Wytwarzają się współzależności, które powodują odejście od Weberowskiego modelu hierarchicznego zarządzania przez łańcuch poleceń, a zatem można więc powiedzieć, że „władze państwowe [tzn. centralne] nie monopolizują, a raczej dzielą [z inni aktorami] kontrolę nad różnorodnymi procesami, jakie zachodzą na właściwych im terytoriach” (Hooghe, Marks, 2001, s. 4).

W ramach teorii zarządzania politycznego szczególnie wyróżnić można teorie sieciowości. Jak pisał R.A.W. Rhodes, „zarządzanie polityczne odnosi się do samoorganizujących się, międzyorganizacyjnych sieci”, wobec których państwo może być jedynie zdolne do „niebezpośredniego i niedoskonałego kierowania (*steering*)” (Rhodes, 1997, s. 53).

Grzegorz Rydlewski przedstawia własną listę uwarunkowań, które złożyły się na zasadniczą przemianę myślenia o współczesnym modelu decydowania politycznego, którą nazywa on

¹⁶⁴ Zob. Chhotray, Stoker, 2009, s. 3.

wprost „światem megazmian”, czyli „zmasowanym i skoncentrowanym w czasie wielopoziomowym i wielopłaszczyznowym atakiem na fundamenty dotychczasowego modelu rządzenia”¹⁶⁵:

- 1) demokratyzacja (nowe standardy, nowa legitymizacja, nowi uczestnicy),
- 2) globalizacja (oderwanie rządu od granic państw, zmierzch dominacji polityki nad gospodarką),
- 3) informatyzacja (radykalne innowacje w zakresie pozyskiwania, zarządzania i komunikacji informacji),
- 4) integracja ponadnarodowa,
- 5) transnarodowy terroryzm,
- 6) mediatyzacja i tabloidyzacja sfery publicznej.

8.8. *Metoda polityczna*

Kolejnym ważnym elementem interakcji między agendą polityczną a politykami rozwoju jest kwestia wzorców przekonywania, czyli tego, co jest metodą polityczną.

Możemy mówić we współczesnych państwach o czterech podstawowych rodzajach metod politycznych:

- 1) **tradycyjny wzorzec „oświeceniowy”**, który opiera się na asymetrii między rządzącymi i rządzonymi – w tym znaczeniu rządzący posiadają wiedzę i strategię rozwoju, które odbiorcami są obywatele; demokratyczny wymiar tej metody sprowadza się zatem do tego, że władza prowadzi swą politykę „dla ludu”, choć nie koniecznie z nim; przykładem takiej metody są projekty odgórnej modernizacji (np. strategię uprzemysłowienia terenów rolniczych); głównym problemem tej metody jest oczywiście niebezpieczeństwo arogancji władzy oraz wyraźnie zwiększone ryzyko decyzyjne;
- 2) **metoda argumentacyjna** – nie chodzi o prowadzenie polityki wyłącznie „dla ludu”, ale również „z jego poparciem”, tzn. z przekonaniem obywateli do prezentowanych celów rozwojowych; istotnym elementem będzie w tym przypadku właściwy dyskurs i język debaty politycznej wokół strategii rozwojowej i instrumenty wymiany opinii (media);
- 3) **metoda wymiana preferencji** – jej istotą jest odejście od jednosektorowego przekazu, jak w poprzednich metodach (od władz do obywateli), i stworzenie pola do wzajemnych uzgodnień różnych grup interesu i opinii na zasadzie negocjacji, mających na celu znalezienie punktu równowagi; warunkiem skuteczności tej metody jest umiejętność prowadzenia ustrukturalizowanych negocjacji i dialogu społecznego;
- 4) metoda ciągłej **obywatelskiej deliberacji** i zbudowaniu mechanizmu **społecznych konsultacji**, których celem jest stworzenie stale rozwijającej się, kroczącej strategii rozwoju, weryfikowanej na bieżąco; wymaga to dużej dojrzałości w relacjach władza – obywatele i wysokiej jakości instytucji publicznych; ma ona najbardziej otwarty i inkluzywny charakter.

¹⁶⁵ Zob. Rydlewski, 2009.

Powyższe metody są szczególnie istotne z punktu widzenia potrzeby powiązania ustalania przedmiotu procesu politycznego (*agenda setting*) z potrzebą ciągłej komunikacji z otoczeniem poprzez instrumenty dialogu społecznego i „czułego państwa”, zdolnego do politycznego reagowania na zmieniającą się rzeczywistość społeczną.

8.9. Demokracja i pragmatyka rządzenia

Prowadzenie polityki rozwoju we współczesnym państwie oznacza przede wszystkim konieczność dialogu – w demokracji nie da się po prostu wydawać rozkazów, trzeba ludzi przekonać do swoich racji. W związku z powyższymi uwarunkowaniami, powodującymi, że przedmiot decydowania politycznego ulega ciągłej komplikacji, przy jednoczesnej konieczności podejmowania decyzji w coraz szybszym tempie, pojawia się **konieczność łączenia decydowania demokratycznego z decyzjami zapadającymi w sieciach eksperckich (*epistemic communities*) oraz z wiedzą i doświadczeniem zakumulowanym w instytucjach publicznych (administracji publicznej).**

Permanентne rządy ludu (demokracja w rozumieniu egalitarno-powszechnym) w dzisiejszym świecie jeśli nie doprowadziłaby w konsekwencji do dyktatury najsilniejszych, to z pewnością przyniosłaby upadek państwa w wyniku nieefektywności systemu decyzyjnego i jego wysokich kosztów. Poziom organizacji struktury politycznej, wymagany do jego trwania, przekreśla także utopię „czystej demokracji małych wspólnot”. Wysoki stopień skomplikowania szczegółowych decyzji powoduje również, że alternatywą nie są też wyłączone rządy legislatury – przyjmowanie wszystkich praw w drodze parlamentarnej. Pozostaje zatem konieczność współdziałania podmiotów demokracji przedstawicielskiej, posiadających legitymację do rządu, udzieloną w drodze demokratycznych wyborów, ze strukturami biurokratycznymi oraz aktami demokracji bezpośredniej. Proces decyzyjny we współczesnych systemach demokratycznych musi łączyć w sobie wszystkie te elementy. Zadaniem dobrego systemu politycznego jest odnaleźć punkt równowagi, czyli miejsce, w którym koszty i ryzyko będą do przyjęcia.

Dzisiejsze demokracje mają zatem do dyspozycji trzy warianty procesów decyzyjnych – administracyjny, poprzez zinstytucjonalizowane zgromadzenia (parlamenty) i poprzez rozproszoną zbiorowość wyborczą (czyli obywateli; Sartori, 1996, s. 292). Każde państwo, zależnie od stanu swej polityki, inaczej dobiera proporcje tych trzech dróg decyzyjnych. Poszczególne drogi w różnym stopniu nadają się do podejmowania różnych merytorycznie decyzji, ale w demokracji jest miejsce dla nich wszystkich.

8.10. Strategia polityczna (polityka rozwoju) we współczesnych systemach politycznych

Wspomniane powyżej rozmaite konteksty przekształceń, zachodzące w ramach i wokół decydowania politycznego we współczesnych demokracjach, można ostatecznie odnieść bezpośrednio do kwestii tworzenia strategii politycznych, w tym strategii rozwojowych.

Za punkt wyjścia zostanie tu przyjęta koncepcja Henry'ego Mintzberga (Mintzberg, 1998), określająca 5 elementów składających się na różne rozumienie strategii:

- złożony plan,
- realizowany wzorzec,
- obejmowane miejsce,
- założona perspektywa,
- wariantowa taktyka.

Dla współczesnej strategii politycznej proponuje się szczególny zestaw wyznaczników: czas – długoterminowy, aktorzy – uczestniczący, przedmiot – całościowy, wdrożenie – responsywne¹⁶⁶.

Analitycy Fundacji Bertelsmanna proponują zestawienie 5 segmentów w ramach procesu decydowania politycznego, obecnych we współczesnym państwie, w ramach których równolegle toczy się dyskurs strategiczny¹⁶⁷:

- 1) **segment I** – strategia rządowa (utrzymać polityczne poparcie i pozostać przy władzy), narzędzia: skoncentrowane (centrum strategii rządu) lub rozproszone, powiązane ciałami koordynacyjnymi;
- 2) **segment II** – strategie partyjne (kontrola rządu, przygotowywanie się do władzy), narzędzia: *think-tanki*, aparat partyjny;
- 3) **segment III** – strategie administracji, narzędzia: instrumenty będące w dyspozycji aparatu biurokratycznego;
- 4) **segment IV** – strategie indywidualne i przywództwo, narzędzia: zindywidualizowane działania;
- 5) **segment V** – strategia narodowa, narzędzia: koordynacja działań w ramach systemu politycznego.

Ważny jest sposób organizacji aparatu rządowego. Struktury rządowe ani nie powinny być zbyt sztywne i działać jedynie w ramach szczegółowo określonych procedur, ani też nie należy pozostawiać im zbyt wielkiego pola do swobodnego manewru. Przeciwnie – rolę aparatu administracyjnego przy wdrażaniu strategii rozwoju jest „prowadzenie, przewodzenie i wspieranie długoterminowych celów strategicznych organizacji państwowej. Składa się na to połączenie obowiązków, odpowiedzialności, struktur, procesów, przepływów informacji, władzy i celów” (MacAuslan, Addison, 2010).

¹⁶⁶ Zob. Fischer, Schmitz, Seberich (red.), 2007, s. 176.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

W tym celu system rządowej administracji powinien spełniać cztery standardy (MacAuslan, Addison 2010):

- 1) być zgodny z generalną funkcją rządu w państwie i jego rolą w systemie politycznym (w tym odpowiedzialnością polityczną przed parlamentem, rolą przywódczą premiera),
- 2) jasności w określaniu ról poszczególnych struktur i urzędników,
- 3) wewnętrznej i zewnętrznej odpowiedzialności i przejrzystości,
- 4) posiadać zdolność do podejmowania decyzji o wysokiej jakości, wynikającej z umiejętności połączenia wiedzy, kompetencji oraz wielu perspektyw spojrzenia na przedmiot decydowania.

Dotyczy to takich spraw, jak:

- 1) **przy formułowaniu agendy** – przywództwo, umiejętność analizy momentów sprzyjających szans (technologiczne, naukowe odkrycia, historyczne zmiany, otwarcia tematów, porażki przeciwników), zaufanie społeczne, zdolności organizacyjne, metody dyskusyjnego współdziałania z otoczeniem,
- 2) **przy implementacji strategii** – odpowiedzialność (kompetencje) rządu, presja rzeczywistości, okna możliwości, zarządzanie z interesariuszami, skuteczna komunikacja.

Do tych uwarunkowań należy jeszcze dołączyć osobiste cechy liderów politycznych, wpływające na kształt politycznej agendy, ich wizję, myślenie analityczne, otwartość oraz umiejętność.

Są wreszcie także **negatywne uwarunkowania agendy politycznej**, będące blokadami strategicznymi – krótkowzroczność związana z krótkim okresem cyklu politycznego (wyborczego), przewaga myślenia partykularnego, płytkość mediów, brak czasu, brak kompetencji strategicznych, przeszkody instytucjonalne, brak kontaktu z otoczeniem społecznym.

8.10.1. Wprowadzanie polityki w życie – dowodzenie czy współtworzenie polityki rozwoju

Jeżeli wspólnota polityczna zdoła określić cele rozwojowe, które mają być realizowane w ramach sfery publicznej, następuje kolejny etap, łączący agendę polityczną ze strategią rozwoju, a mianowicie problem politycznych instrumentów realizacji owych celów. Szczególnie istotne będą tu **techniki decydowania politycznego**, nastawione na poszukiwanie równowagi systemowej.

Kluczowym pojęciem, które pojawia się we współczesnym opisie metody decydowania politycznego w państwie i strukturach ponadnarodowych, jest *governance*, czyli zarządzanie polityczne.

Termin ten zyskał wiele definicji jako „zinstytucjonalizowany sposób koordynacji, poprzez który są przyjmowane i wprowadzane w życie wzajemnie wiążące decyzje polityczne” (Mayntz, Scharpf, 1995, s. 9). Składa się nań zarówno struktura, jak i proces decydowania.

Istotą zarządzania politycznego jest szczególny sposób koordynowania uczestnictwa aktorów i dochodzenia do wspólnych rezultatów procesu decyzyjnego, który odróżnia ten model zarówno od klasycznego decydowania hierarchicznego, rynkowego wzorca konkurencyjności i negocyjacyjnego ustalania w ramach koncepcji grup interesu.

Bazując na zaproponowanym przez Tanję A. Boerzel rozróżnieniu na metody zarządzania politycznego w ramach aparatu państwa i wokół aparatu państwa¹⁶⁸, można wskazać na kilka zasadniczych mechanizmów tak funkcjonującego wzorca decydowania w systemach politycznych:

- **w ramach państwa:** regulacje publiczne (bez udziału aktorów prywatnych), lobbying aktorów prywatnych w kierunku instytucji publicznych (próby uzyskania wpływu),
- **wokół państwa:** konsultacje, kooptacje (uczestnictwo aktorów prywatnych w decydowaniu w sferze publicznej), koregulacje i współdziałanie aktorów publicznych i prywatnych (partnerstwa publiczno-prywatne, współdecydowanie), delegowanie uprawnień, samoregulacja aktorów prywatnych w ramach porządku publicznego, publiczne uznawanie prywatnych regulacji, prywatne regulacje.

Szczególnie interesujące są miękkie narzędzia realizacji strategii politycznej, do których zaliczamy:

- „kontrakty relacyjne” – zgoda na wspólne działanie z pozostawieniem szczegółowych decyzji na czas późniejszy¹⁶⁹,
- samoorganizujące się sieci bez „głównego dowódcy”,
- przejście z zasady „dowodzenie i kontrola” na wzorec „zachęta i bodziec”, „kontraktowanie”,
- nowe metody zdobywania informacji *learning by doing*.

8.11. Agenda polityczna a zarządzanie rozwojem – administracja spójnościowa

Praktycznym modelem rozwiązań, podsumowującym powyższe rozważania o relacjach między decydowaniem politycznym a prowadzeniem polityki rozwoju, jest omówiona w tej części koncepcja „zarządzania spójnościowego” w politologicznym rozumieniu pojęcia spójności, odnoszącym się do całości systemu politycznego państwa, a nie jedynie do kwestii jakości i ekonomicznego poziomu życia. Jest to odniesienie kwestii zasadniczych do praktyki działania administracji publicznej we współczesnym państwie demokratycznym.

Dzisiejszy świat decydowania politycznego charakteryzuje się daleko idącą złożonością czynników interweniujących w pracę systemu. Jest to świat wielokrotnie złożonych

¹⁶⁸ Zob. Boerzel, 2010, s. 78.

¹⁶⁹ Zob. Gibson, Goodin, 1999, s. 357–385.

wzajemnych zależności między płaszczyzną polityki, gospodarki, mediów, świata społecznego itp. oraz jednoczesnego rozproszenia i punktowego, chaotycznego, spontanicznego skupiania się wiedzy, instrumentów decydowania oraz materialnych środków oddziaływania na rzeczywistość. Powoduje to zasadniczą trudność dla rządzących w tworzeniu spójnej wizji ładu politycznego i strategii rozwojowych. Otwiera się tym samym szansa, by w procesie politycznego rozstrzygnięcia określić „generalny i spójny cel rozwojowy”, na kształt dawnych jednowymiarowych wieloletnich planów działania.

Powoduje to, że współczesny model prowadzenia polityki w państwie bliższy jest **„zarządzaniu dla równowagi”**, tzn. jego zasadniczym celem jest usilne dążenie do uzyskania stabilności poprzez odnajdywanie punktów wewnętrznej równowagi w systemie (między sprzecznymi interesami, wieloma płaszczyznami działań) i próba zbudowania z tych pojedynczych punktów jakiegoś ogólnego schematu – „konstelacji punktów oparcia”, które powiązane ze sobą w całość będą w stanie zachować ową stabilność.

W ten sposób agenda polityczna istotnie określa potencjalne pole realizacji strategii rozwojowych – muszą one mieścić się w ogólnym schemacie równowagi wewnętrznej systemu politycznego. Wykroczenie poza „pole równowagi” (np. poprzez wyraźne faworyzowanie interesów jednych grup społecznych wobec innych lub zaniedbywanie realizacji potrzeb pewnych segmentów społeczeństwa) nieuchronnie prowadzi do wynaturzenia systemu, a w efekcie – do utraty jego stabilności i – w najlepszym wypadku – do demokratycznej zmiany elit rządzących (niekiedy nawet ich całkowitego zaniknięcia jako istotnej siły na scenie politycznej, co miało także miejsce w Polsce po 1989 r.) albo do gwałtownej rekonfiguracji całego systemu poprzez mniej lub bardziej rewolucyjne procesy politycznego rozstrzygnięcia.

Tak opisanie ograniczenie w rozstrzygnięciach strategicznych – wyrażające się w konieczności zachowania stabilności – stanowi bardzo **daleko idące wyzwanie dla polityki rozwojowej**. Dzieje się tak z dwóch powodów:

- znajdując się w takim porządku decyzyjnym, w którym nieustannie powstają i zanikają nowe układy równoważących się zależności (kurs waluty, koszty długu, stan budżetów innych państw, koszt kredytów, poziom popytu wewnętrznego, nastroje społeczne, kampanie polityczne opozycji itp.), zarządzający strategią polityczną nie są w stanie podjąć realnego wysiłku określenia docelowego modelu rozwoju wspólnoty politycznej. Mogą oni jedynie określać obszary, w których rozwój ten powinien być lokowany, na kształt szerokich pól na mapie, gdzie należy prowadzić poszukiwania (np. cennych złóż). Jest to tym trudniejsze, że – z założenia – usilne skupianie się na konstelacji równowagi „tu i teraz” ma charakter „wsobny”, a nie „projekcyjny”. Oznacza to, że ogranicza się do zastanego zestawu instrumentów i skierowany jest ku ich optymalizacji, a gdy wykracza poza dotychczasowy schemat, to tylko po to, by znaleźć nowy punkt zaczepienia, który stanowiłby ośrodek równowagi dla tych już istniejących, a zatem zawsze będzie on powiązany z ograniczeniami obecnego stanu. W tym sensie nawet najbardziej odważne reformy polityczne w większości przypadków są „wykroczeniem poza schemat”, po to, aby do niego powrócić w nowej konstelacji równowagi (co można dostrzec w kolejnych tzw. reformach finansów publicznych);

- dla programowania strategii rozwoju wyzwaniem jest także fakt, iż zarządzanie polityką w państwie współczesnym, ponadto silnie zintegrowanym z otoczeniem (Unia Europejska), nie może opierać się na skupieniu się w ramach centrum decyzyjnego i zakładaniu, że jego spójna strategia działania zrealizuje cele, takie jak: zgoda, jednolitość, porządek i długotrwałość.

Strategia rozwojowa, w ramach tak rozumianych uwarunkowań, powinna wspomagać sterowność całego systemu poprzez budowanie instytucji państwa:

- zakorzenionych w otoczeniu społecznym,
- potrafiących wykorzystywać zasoby poprzez odpowiednio tworzone partnerstwa publiczno-prywatne i partnerstwa obywatelskie,
- łączących, we wspólnie regulowaną sieć, różne ośrodki coraz bardziej rozpraszającej się, zdecentralizowanej i integrującej się ponadnarodowo władzy.

Rola władz publicznych takiego państwa powinna sprowadzać się do:

- 1) **koordynacji** osiągananej poprzez priorytetyzację celów (przywództwo polityczne),
- 2) **osiągania zgody społecznej** (łagodzenie konfliktów),
- 3) **zachowywania obiektywnie równych warunków dla wszystkich podmiotów i ich egzekwowania** (rządy prawa),
- 4) **gwarancji obrony obywateli, ładu i porządku publicznego** (bezpieczeństwo),
- 5) **tworzenia kanałów komunikacji i ustanawiania połączeń w ramach sieci społecznej** (pluralizm).

Tak opisane zadania państwa wymagają odpowiedniego oprzyrządowania właśnie w obszarze zarządzania polityką. **Strategia, mająca za punkt wyjścia założenia tworzenia pożądanego modelu funkcjonowania państwa, powinna wychodzić od przyjęcia podstawowych założeń**, będących konsekwencjami uznania, że administracja publiczna jest podsystemem państwa jako własności wspólnoty politycznej. Po pierwsze to wspólnota polityczna (naród obywatelski) ma prawo i powinna określać zadania dla administracji publicznej – w przypadku systemów demokracji przedstawicielskiej czyni to poprzez pośrednie wyłonienie politycznego składu rządu kierującego administracją. Po drugie to od jakości wspólnoty politycznej zależeć będą cele strategii rozwojowej i kierunki działań instytucji ją realizujących. Po trzecie istnieją samoistne zadania administracji publicznej (jako depozytariusza pamięci instytucjonalnej państwa) w zakresie strategii rozwojowych, które nie powinny poddawane być namiętnościom politycznym demokracji. Po czwarte strategia musi uwzględniać potrzeby oraz jakość społeczeństwa, jego stopień samoorganizacji i samodzielności, oczekiwań wobec państwa, postaw i kultury politycznej – w praktyce oznacza to, że nie można aplikować rozwiązań nieadekwatnych do stanu społecznego, gdyż może to okazać się przeciwnie skuteczne i zrodzić patologie. Po piąte strategia rozwoju nie jest planem rewolucji – powinna uwzględniać konieczność zachowania fundamentalnej ciągłości instytucjonalnej i realizacji obowiązku gwarantowania stabilności wewnętrznej w państwie. W praktyce oznacza to, że powinna w sobie łączyć w odpowiedniej proporcji „segmenty twarde” (zajmujące się podstawową, statyczną funkcją państwa – jego trwaniem) oraz „segmenty elastyczne” (zajmujące się funkcją dynamiczną – jego rozwojem).

Współczesny politologiczny „typ idealny” polityki publicznej będzie zatem modelem, w którym udaje się powiązać różne oblicza funkcjonowania państwa:

- 1) połączyć rosnącą ilość niezależnych, zindywidualizowanych ośrodków samoorganizacji społecznej, w postaci organizacji obywatelskich czy ruchów społecznych w stabilną sieć regulowaną przez jednolite zasady prawa i minimalną zgodę proceduralną,
- 2) trwale włączyć do polityki państwowej zdecentralizowane ośrodki władzy (samorządy terytorialne, autonomie, części składowe federacji), przy jednoczesnym uznaniu ich podmiotowości i niezależności,
- 3) włączyć w jednolitą sferę publiczną sieci powiązań gospodarczych, często pozostające dziś poza kontrolą, poprzez nowe określenie relacji między polityką a rynkiem, które wzmacniałoby wolność wyboru w obu tych obszarach,
- 4) przywrócić reprezentatywność i sterowność ośrodkom centralnej władzy państwowej poprzez usprawnienie administracji publicznej oraz nowoczesne formy uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy (oparte o nowoczesne technologie oraz stałe współuczestnictwo aktywnych obywateli i ich organizacji w procesie planowania polityki jako partnerów instytucji władzy publicznej),
- 5) umożliwić kontynuowanie, poprzez nowe określenie zadań i funkcji poszczególnych poziomów polityki, współpracy ponadnarodowej (np. w formie procesu integracji europejskiej) przy założeniu, że współpraca ta przynosi uczestnikom realny pożytek, uczestnictwo w niej ma charakter dobrowolny i opiera się o zasadę równoprawności wszystkich podmiotów.

Jak wspomniano powyżej, model ten kwestionuje tradycyjny, scentralizowany paradygmat prowadzenia polityki oparty o rząd (*government*) na rzecz harmonijnego zarządzania sprawami publicznymi (*governance*) przez struktury ponadnarodowe, państwa członkowskie, samorządy terytorialne, organizacje obywatelskie i gospodarcze.

Tradycyjny model oparty o dominację rządu zakładał: statocentryzm, instytucjonalną separację struktur władzy publicznej od kontekstu społecznego (jako „otoczenia systemu”), homogeniczność systemu politycznego, oparcie definiowania relacji międzynarodowych na zasadzie suwerenności i nadrzędności relacji między państwowymi, przewagę struktur państwa nad innymi ośrodkami decyzyjnymi.

Z założeń tych wynikało, że państwo (struktury władzy publicznej) jest w oczywisty sposób centrum wszelkich decyzji politycznych. Zarówno pod względem ilości pełnionych funkcji, jak i stosunku wobec innych podmiotów publicznych – struktury państwa miały pozycję dominującą. Od decyzji politycznych osób sprawujących władzę zależał typ relacji państwa z innymi partnerami i ich rola.

Wydaje się, że taki model jest już dziś nie do utrzymania. Nie oznacza to jednak, że państwo przestało odgrywać istotną rolę i mamy do czynienia z jego powolnym odchodzeniem w przeszłość. Jest wręcz odwrotnie. Podlegając przekształceniom, systemy państwowe zyskują na znaczeniu jako *primus inter pares* – podstawowe ośrodki koordynacji działań publicznych, posiadające istotne zasoby materialne i mobilizacyjne, wyposażone w uprawnienia do egzekwowania praw i porządku, pozostają wciąż domeną struktur państwowych.

Dla takiej roli współczesnego państwa potrzebny jest sprawny system administracyjny, który powinien być zbudowany na zasadzie funkcjonalnego połączenia kultury rdenia i kultury organicznej, zgodnie z właściwością polityk prowadzonych przez władze publiczne.

8.12. Administracja na rzecz spójności jako model zarządzania rozwojem

Jednym z modeli prowadzenia polityk publicznych, uwzględniających relacje między agendą polityczną a strategicznym zarządzaniem rozwojem, jest proponowany poniżej model administracji na rzecz spójności.

Rozumieć przez to należy zdolność podsystemu administracyjnego do strategicznego zarządzania rozwojem, w zróżnicowanym i zmiennym otoczeniu, przy zachowaniu spójności środowiska i reguł działania, uzyskiwaną poprzez partnerstwo dla mobilizacji zasobów własnych oraz współadministrowanie w przestrzeni europejskiej.

Dla definicji tej kluczowe są następujące wyznaczniki. Po pierwsze cel działania administracji określony jest jako „strategiczne zarządzanie”, a zatem nie mówimy tu o klasycznej administracji (modelu biurokratycznym M. Webera), zajmującej się przede wszystkim wprowadzaniem w życie reguł prawa, ale o administracji rozumianej jako aktywny uczestnik procesów społeczno-gospodarczych o charakterze regulacyjno-wspomagającym. Po drugie definicja ta zwraca uwagę na szczególny charakter otoczenia działania współczesnej administracji publicznej (szczególnie w ramach UE), jakim jest niestabilność otoczenia, różnorodność (niehomogeniczność) i rozproszenie ośrodków decyzyjnych (globalizacja, integracja, decentralizacja, samoorganizacja społeczna). Po trzecie określa ona cel spójności administracyjnej, którym jest zachowanie jedności środowiska i reguł działania przy różnorodności podmiotów w tym środowisku działających. Jest to podstawowy wymiar tak rozumianej spójności – chodzi mianowicie o to, by bez wprowadzania jednego, dopuszczalnego prawem wzorca podmiotu uprawnionego do działania (bez monopolizacji przestrzeni publicznej), np. instytucji państwowej, zachować stabilność całego systemu poprzez określanie wspólnych dla wszystkich zasad działania w tym zróżnicowanym, wzajemnie konkurencyjnym środowisku. Stabilność tę uzyskać można poprzez dwa podstawowe elementy, a mianowicie partnerstwo wewnętrzne (na poziomie regionalnym i państwowym) i współadministrowanie w wymiarze ponadnarodowym.

W tym też sensie mówimy tu o nowym modelu działania administracji (zarządzania publicznego), który może być postrzegany jako alternatywny dla klasycznych w tym zakresie wzorców, wynikający z nowego spojrzenia na relacje władcze w systemach politycznych. Alternatywa nie oznacza w tym przypadku rozłączności – mówimy tu raczej o pewnej modyfikacji w ramach istniejącego opisu stanu współczesnej polityki.

To nowe spojrzenie na relacje społeczne i stosunki władcze we współczesnych systemach decyzyjnych definiuje zarządzanie w sferze publicznej jako „wzorce [funkcjonalne], które wyłaniają się z działań władczych (rządzenia) podejmowanych przez różnych aktorów społecznych, politycznych i administracyjnych. Sposoby społeczno-politycznego zarządzania zawsze są (...) wynikiem interakcji publiczno-prywatnych. Rządność (zdolność do rządzenia) systemu polityczno-społecznego może być widziana jako proces równoważenia się [w którym uczestniczą różne sektory społeczeństwa]” (Kooiman, 1993, s. 2). Stąd też Jan Kooiman odróżnia zarządzanie publiczne od rządzenia, które rozumie przede wszystkim jako „działania zmierzające do przeprowadzenia, kierowania, sterowania i kontrolowania społeczeństw” (Kooiman, 1993, s. 2).

Szczególną uwagę zwraca się obecnie na utratę przez instytucje państwa zdolności do tradycyjnego rządzenia w złożonych i dynamicznych systemach społeczno-politycznych. Do najważniejszych przyczyn tego stanu rzeczy zaliczyć można: niezdolność państwa do egzekwowania i implementacji powziętych decyzji wobec oporu lub braku zainteresowania ze strony społeczeństwa (skuteczność decyzji obniżana jest przez reakcję społeczną), niezdolność do rozwiązywania problemów (decyzja skuteczna – problem pozostaje) lub przewidywania skutków ubocznych (decyzja skuteczna – problem pojawia się w innym obszarze)¹⁷⁰. Jako trzy fundamentalne przesłanki życia społecznego, które wpływają na te istotne problemy jakościowe w klasycznym rządzeniu, wskazywane są: dynamika społeczna, złożoność współczesnych społeczeństw i różnorodność społeczna¹⁷¹.

Prezentowana tu perspektywa spojrzenia od strony spójności administracyjnej skupia się na przekształceniach sposobu prowadzenia polityki we współczesnym państwie, analizując zmieniające się wzorce działania władzy publicznej w odmiennych modelach społeczno-politycznych.

Uwarunkowania te prowadzą do ułożenia nowych relacji między władzą publiczną a obywatelami, w ramach której największe znaczenie przywiązywane jest do zbliżenia tych dwóch światów poprzez podkreślanie działania instytucji politycznych w interesie publicznym, wspierania dyskursu publicznego i partycypacji obywatelskiej, które mają prowadzić do osiągnięcia konsensu społecznego w wyniku technik deliberatywnych, negocjacyjnych, usystematyzowanego przetargu interesów, przekonywania i zarządzania zdecentralizowanego¹⁷².

¹⁷⁰ Zob. Mayntz, 1993, s. 13.

¹⁷¹ Zob. Kooiman, 1993, s. 35–51.

¹⁷² Szerzej o administracji ponowoczesnej – zob. Fox, Miller, 1995; zob. także Rhodes, 1995.

8.13. Sieci zewnętrzne w polityce rozwoju

Odrębnym zbiorem działań związanych z administracją na rzecz spójności jest **administrowanie z wykorzystaniem sieci zewnętrznych**¹⁷³. Opiera się ono na kilku podstawowych założeniach.

Po pierwsze wprowadza elementy współzależności organizacyjnej między różnymi rodzajami podmiotów działających w sferze publicznej. Stosuje się w tym zakresie różne formy uregulowanego prawnie partnerstwa, np. partnerstwo publiczno-prywatne, które umożliwia połączenie w ramach jednej logiki działania dwóch sieci.

Po drugie ciągłe interakcje między różnego rodzaju partnerami prowadzą do poczucia współodpowiedzialności, a co za tym idzie – do wymiany informacji, zasobów, negocjacji. Stąd opisywany model administracji na rzecz spójności dużą wagę przywiązuje do stosowania specjalnych narzędzi prowadzenia polityki, jak np. wielostronne komisje.

Uzyskuje się to dzięki takim technikom zarządzania, jak: „miękkie prawo” – w miejsce restrykcyjnych przepisów, rozbudowane techniki komunikacyjne, elastyczność struktury, techniki adaptacji innowacji, zdolność do uczenia się, płaskie struktury organizacyjne oparte o sieci.

8.14. Podsumowanie

Działanie w sferze publicznej, takie jak prowadzenie polityki rozwoju, musi odbywać się zgodnie z systemowymi uwarunkowaniami, do których należy m.in. realizacja demokratycznie przyjętej agendy politycznej.

Zadaniem osób prowadzących politykę rozwoju jest zatem odpowiednie jej zaprogramowanie zarówno co do procesu podejmowania decyzji, instrumentów ich realizacji, jak i formuły politycznej odpowiedzialności, aby wpisując się w wyznaczone ramy agendy politycznej w ramach sfery publicznej, być zdolnym do efektywnej realizacji dobra wspólnego.

Działanie takie nie oznacza prostego poddania strategii rozwojowej państwa jednorazowym, rozproszonym decyzjom w ramach demokracji bezpośredniej, lecz umiejętne powiązanie różnych procesów decyzyjnych z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, aby uzyskać legitymację podejmowanych działań, a tym samym zrealizować polityczny cel strategii rozwój, czyli być zdolnym do jej realizacji w warunkach otwartego systemu politycznego.

¹⁷³ Zob. *ibidem*.

Jarosław Górniak
Stanisław Mazur

Rozdział IX

Analiza polityk publicznych i programowanie w obszarze strategii rozwoju

9.1. Wprowadzenie

Przedmiotem tego rozdziału jest ta faza w przebiegu polityk publicznych, która związana jest z ich koncepcyjnym ukształtowaniem. Strategie rozwoju są koncepcjami powiązanych, zorientowanych na długofalowe cele rozwojowe polityk publicznych, dlatego podlegają tym samym ogólnym zasadom, które dotyczą polityk publicznych w ogóle.

Funkcjami analizy polityk publicznych są: diagnoza problemów i potrzeb społecznych, opracowanie w oparciu o najlepszą dostępną wiedzę, z użyciem metod i wiedzy eksperckiej koncepcji działań regulacyjnych, alokacyjnych i administracyjnych, zmierzających do osiągnięcia celów wynikających z diagnozy, porównanie opracowanych koncepcji, analiza ich potencjalnych konsekwencji i odniesienie ich do sformułowanych kryteriów politycznych, ekonomicznych i etycznych, rekomendacja decydentom rozwiązania uznanego za najlepsze i – wreszcie – opracowanie koncepcji wdrożenia rozwiązania ostatecznie przyjętego do realizacji. Analiza polityk publicznych występuje spontanicznie w procesie prowadzenia polityk publicznych w Polsce, jednak nie jest działaniem systematycznym i ujętym w system procedur administracyjnych oraz opartym o planowo alokowane zasoby. Dobrze prowadzona analiza polityk publicznych wymaga oparcia na systematycznie gromadzonej, krytycznie weryfikowanej, opartej o metody naukowe wiedzy i umiejętnym korzystaniu z wiedzy ekspertów, przy jednoczesnym powiązaniu ze sferą polityki, w której debatowane i negocjowane są definicje i pilność problemów społecznych oraz legitymizowane wybory

dotyczące celów polityk i środków ich osiągnięcia (szerzej pisze o tym w rozdziale VIII Krzysztof Szczerski). **Wskaźnikiem obecności systematycznej analizy polityk publicznych w procesach rządzenia jest zakres stosowania zasady wariantowości w programowaniu polityk.**

W kolejnych dwóch rozdziałach tej książki omówiony jest proces implementacji i ewaluacji polityk publicznych. Bez dobrze funkcjonującej analizy polityk publicznych implementacja jest ślepa, a ewaluacja bezsilna. Wdrożenie polityk publicznych jest tym skuteczniejsze i efektywniejsze, im lepiej jest ono koncepcyjnie przygotowane, im jaśniej sformułowane są cele, rozpoznane zależności przyczynowo-skutkowe, kryjące się za problemami społecznymi i możliwe konsekwencje stosowania określonych działań publicznych, oszacowane zasoby niezbędne do skutecznego wdrożenia i zdiagnozowane społeczne poparcie i punkty oporu. Dobra analiza służy, ale nie jest warunkiem wystarczającym sprawnej implementacji. Z kolei ewaluacja dostarcza wiedzy na temat jakości opracowanej koncepcji polityki i jej wdrożenia (*ex-ante*), natury problemów pojawiających się w toku wdrożenia (*on-going*) i uzyskanych efektów (*ex-post*). Ewaluacja *ex-ante* w sytuacji braku zinstytucjonalizowanej analizy polityk publicznych przejmując często część jej funkcji i jest traktowana jako wsparcie procesu tworzenia rozwiązań – zamiast być oceną jakości opracowanej ostatecznie koncepcji polityki i planu wdrożenia, służącą ich ulepszeniu przed rozpoczęciem implementacji. Ewaluacja *ex-post*, bez narzucenia jej ram pozwalających na budowanie kumulatywnej wiedzy o mechanizmach rządzących sprawnością polityk publicznych i w oderwaniu od analizy polityk publicznych wykorzystujących tę wiedzę, zacznie być wcześniej czy później traktowana jako aktywność niewnosząca specjalnej wartości dodanej, gdyż nie będzie dostrzegana możliwość skorzystania z jej ustaleń, czynionych w stosunku do dawno zakończonych programów. Decydenci są zawsze bardziej zainteresowani tworzeniem przesłanek dla przyszłych sukcesów niż rozpoznawaniem przyczyn porażek i nie ma w tym nic dziwnego.

Analiza polityk publicznych w procesie strategicznego zarządzania rozwojem jest głównym mechanizmem podnoszenia jakości decyzji podejmowanych przez władze publiczne i angażowania najlepszej dostępnej wiedzy do definiowania i osiągnięcia celów polityk. Prawidłowo stosowana analiza polityk publicznych jest do pogodzenia z różnymi mechanizmami sprawowania władzy i nie determinuje modelu imperatywnego zarządzania sferą publiczną przez kastę „oświeconych technokratów”. Koncepcja strategii i zarządzania strategicznego zrodziła się na gruncie sztuki wojkowej. Tak jak trudno sobie wyobrazić dobrą, nowoczesną armię bez dobrego wywiadu i sztabu, tak trudno wyobrazić sobie dobre strategiczne zarządzanie rozwojem bez analizy polityk publicznych.

9.2. Dostępność i jakość informacji jako podstawa strategicznego rządzenia

Rządzenie i zarządzanie opiera się na podejmowaniu decyzji. Strategiczne rządzenie jest sztuką dokonywania wyborów o doniosłych, perspektywicznych konsekwencjach w obliczu ograniczonych zasobów. Na etapie programowania dotyczą one wyboru priorytetowych problemów i wyzwań, ustanowienia celów i wyboru wariantu polityki czy programu. Sprowadzenie decyzji w sferze polityk publicznych do reakcji na narzucające się problemy społeczne może stać w konflikcie z długofalowymi wyzwaniami społecznymi. Dlatego rozwiązywaniu pilnych bieżących problemów musi towarzyszyć myślenie strategiczne o interesach państwa i wyzwaniach, które przed nim stoją. Na podstawie analizy mocnych i słabych stron swojego zaplecza instytucjonalnego i dostępnych zasobów materialnych i społecznych oraz szans i zagrożeń, które niosą zjawiska zachodzące we własnym społeczeństwie oraz w szerokim otoczeniu politycznym, gospodarczym i społecznym, władze publiczne, w oparciu o administrację i z udziałem ekspertów oraz znaczących interesariuszy, powinny tworzyć i realizować strategiczne plany działań publicznych.

Istotą strategicznego zarządzania jest „dopasowywanie zasobów (*competences*) organizacji do szans i ryzyk stwarzanych przez zmiany w otoczeniu w sposób skuteczny i efektywny w czasie, w którym zasoby te będą alokowane” (Steiss, 1978, s. 4). Zmiany mogą być zaplanowane lub wyłaniające się. Z planowaną zmianą mamy do czynienia, gdy jest ona „wynikiem systematycznego procesu penetrowania otoczenia i określania sposobów, w jaki organizacja powinna się zmieniać”. Zmiany wyłaniające się natomiast w organizacji są odpowiedzią na „zmiany w ich otoczeniu, które pozostają poza ich kontrolą” (Osborne, Brown, 2005, s. 25). Charles W. Hofer i Dan Schendel w swojej klasycznej już pracy stoją na stanowisku, że określanie celów jest kwestią „strategicznie” ważną, ale odrębną od formułowania strategii, która jest wyborem drogi do ich osiągnięcia. Ustanawianie celów, formułowanie strategii i planowanie określają mianem „wielkiego projektu” (Hofer, Schendel 1978, s. 20). Jak zgrabnie ujmuje to Geoff Mulgan, „strategia przekształca życzenia w rezultaty, mobilizując władzę i zasoby” (Mulgan, 2009, s. 9). Ten sam autor definiuje strategię jako „systematyczne wykorzystanie zasobów i władzy przez podmioty publiczne dla osiągnięcia publicznych celów” (Mulgan, 2009, s. 19).

W konstruowaniu strategii koncentrujemy się jednak nie tylko na określeniu sposobu osiągnięcia celów, ale i samych celach i ich zasadności, a więc strategię konstryuuje – w uproszczeniu – zestaw następujących elementów:

- 1) identyfikacja problemu i szacowanie zasadności podjęcia interwencji publicznej na rzecz jego rozwiązania,
- 2) określenie zasad i celów projektowanej polityki publicznej,
- 3) wskazanie instrumentarium i zasobów koniecznych do osiągnięcia ustanowionych celów oraz ocena ich zasadności.

John Bryson definiuje planowanie strategiczne jako: „zdyscyplinowany wysiłek na rzecz przeprowadzenia fundamentalnych decyzji i działań, które tworzą organizację (lub inną

jednostkę) i wskazują, czym ona jest, co robi i dlaczego to robi. W najlepszym swoim wydaniu planowanie strategiczne wymaga skutecznego zgromadzenia informacji na szeroką skalę, wyjaśnienia misji, która ma być realizowana, i spraw, które mają zostać podjęte w trakcie, stworzenia i rozeznania alternatyw strategicznych i akcentu na przyszłe konsekwencje obecnych decyzji” (Bryson, 2004, s. 6). Strategia powinna odpowiadać na pytania:

- 1) gdzie byliśmy i w jakiej jesteśmy sytuacji, gdzie ukierunkowują nas nasze dotychczasowe plany?,
- 2) dokąd zmierzamy, co chcemy osiągnąć?,
- 3) jak rozdysponujemy zasoby i jakie ustanowimy regulacje, by osiągnąć to, czego chcemy?,
- 4) jak przekujemy plan w działanie?,
- 5) jak nasze wyniki wyglądają na tle planów i co trzeba skorygować, ponieważ strategia powinna także podlegać ciągłej analizie i modyfikacjom w toku jej realizacji.

To są elementy podejścia strategicznego, wynikające z ogólnej prakseologii. W przypadku strategii podmiotów publicznych ważne jest odniesienie do obowiązku względem wyborców. Łatwo dostrzeżemy w definicji strategii elementy wspólne z politykami czy programami publicznymi (Netting *et al.*, 2008). Strategia stanowi skoordynowany zestaw polityk publicznych służących przyjętej misji rozwojowej i opartych o zidentyfikowane potrzeby, problemy i wyzwania społeczne. Polityki stanowią zbiór ogólnych celów i reguł ustanowionych przez rząd w określonej dziedzinie rządzenia, które wyznaczają ramy dla programów rządowych. Programy ustalają zbiory długofalowych działań, regulacyjnych i alokacyjnych, które służyć mają osiągnięciu zestawu celów wynikających z polityk. Programy realizowane są poprzez poszczególne projekty, które są konkretnymi, realizowanymi wiązkami działań, służącymi osiągnięciu celów autoryzowanych przez programy i polityki. Poszczególne szczeble tego hierarchicznego układu różnią się nie tylko stopniem złożoności, lecz także horyzontem czasowym – strategia ma najdłuższy, projekt – najkrótszy. Bez dobrze opracowanego zestawu polityk, programów i projektów strategia jest bezsilna, a bez dobrze przemyślanej strategii polityki, programy i projekty tracą spójność. Na poziomie koncepcyjnym każdemu z tych elementów hierarchii programowania rozwoju odpowiadają stosowne koncepcje i plany.

Tak w teorii, jak i w praktyce programowania strategicznego – a w tej kategorii lokuje się programowanie polityki rozwoju – dominuje podejście, które określa się jako „racjonalne” (Netting *et al.*, 2008). Kontekstem dla stosowania tego podejścia jest przekonanie, iż rzeczywistość społeczna jest stabilna, wysoce przewidywalna, a hierarchiczne instrumenty programowania, kierowania i kontroli zmiany społecznej przynoszą zakładany rezultat (Mulgan, 2009). Posługiwanie się tym sposobem programowania przez znaczną część XX w. zasadniczo uznać należy za uprawnione. Swoją rolę ma ono do spełnienia również w dobie współczesnej.

W nowej rzeczywistości społecznej, cechującej się kompleksowością, dynamicznymi zmianami, nieprzewidywalnością i ryzykiem oraz zerwaniem z linearnym modelem rozwoju podejście racjonalne jest zawodne. Poszukuje się nowych podejść, takich jak planowanie interpretatywne (Netting *et al.*, 2008) czy deliberatywne (Hajer, Wagenaar, 2003). Jeśli chcemy wpływać na kształt i dynamikę zmiany społecznej, konieczne staje się przyjęcie dynamicznej perspektywy rozumienia procesów społecznych i założenie elastycznych formuł oddziaływania na nie. Do podstawowych funkcji państwa należy zaliczyć programowanie

polityki rozwoju oraz kreowanie warunków dla jej prowadzenia, jak również inicjowanie tych przedsięwzięć, które posiadają znaczenie strategiczne dla państwa, i tylko ono jest w stanie je zrealizować. Programowanie strategii rozwoju nie oznacza namysłu nad tym, jak agendy państwa mają zastąpić wolne podmioty – obywatele, stowarzyszenia, firmy – w ich aktywności, lecz jak odblokować procesy rozwojowe, usuwać przeszkody i zabezpieczać długofalowe warunki działania, wykraczające poza możliwości angażowania się mikropodmiotów. Jednym z błędów popełnianych na gruncie polityk publicznych jest tzw. błąd trzeciego rodzaju, czyli zajmowanie się niewłaściwymi problemami (Dunn, 2007).

Wybory i decyzje strategiczne mają zawsze wymiar polityczny, tzn. są podejmowane w kontekście systemu wartości politycznych, konfliktowych interesów, konsekwencji wyborczych, napięć między konsekwencjami krótkofalowymi i długofalowymi, ale przede wszystkim racji stanu u wizji rozwojowych państwa. Decydenci posługują się kryteriami wyboru, wynikającymi z ich preferencji kształtowanych przez przyjmowane wartości i uzasadniające je ideologie. Opierają się też na zasadach sprawnego działania – skuteczności i efektywności. Jednak po to, by dobrze ocenić problem – jego znaczenie, zasięg i przyczyny, by móc ocenić potencjalne konsekwencje różnych możliwych sposobów działania, aby poznać dostępne zasoby i poparcie społeczne – potrzebna jest wiedza: „zdolność rozpoznania układów przyrodniczych i społecznych i zrozumienia ich natury, jak również stosunków przyczynowo-skutkowych właściwych tym układom” (Ubog, 2001). Wiedza oparta jest na informacjach, czyli danych – faktach i wartościach przysługujących obiektom – zaopatrzonych w znaczenie w określonym kontekście, w relacji do innych danych. Niekiedy wyróżnia się jeszcze szczególny rodzaj wiedzy, który w podejmowaniu decyzji odgrywa rolę zasadniczą – mądrość. „Mądrość pojawia się wówczas, gdy się rozumie fundamentalne zasady odpowiedzialne za układy stanowiące wiedzę takimi, jakimi one są. (...) Te fundamentalne zasady są uniwersalne i całkowicie niezależne od kontekstu” (Bellinger [s.a.]).

Warunkiem prawidłowego procesu strategicznego programowania i zarządzania rozwojem jest, obok osobistej mądrości kluczowych decydentów, jak najlepsze wyposażenie ich w wiedzę o otoczeniu, opartą na systematycznie gromadzonych, organizowanych i przetwarzanych informacjach oraz regułach i zasadach pozwalających lepiej rozpoznawać problemy, wyzwania i możliwości oraz przewidywać i oceniać skutki wyboru poszczególnych wariantów działań. Podstawą procesu strategicznego rządzenia jest uporządkowany, zinstytucjonalizowany proces uczenia się i budowania bazy wiedzy po to, by decyzje o długofalowych konsekwencjach dla kraju (a także dla regionu czy wspólnoty lokalnej) były podejmowane w oparciu o możliwie racjonalne i pełne podstawy informacyjne. Wymiar strategiczny nadawany jest decyzjom dotyczącym wyboru celów i sposobów ich osiągnięcia przez długofalową, wybiegającą w przyszłość perspektywę czasową oraz systemowe podejście, obejmujące wzajemne powiązania zachodzące między realizowanymi politykami (Bober [et al.], 2008). Geoff Muglan w książce *The Art of Public Strategy* argumentuje, że „rządy powinny zabiegać o precyzyjne rozumienie natury obszarów, na które się oddziałuje: na ile są stabilne, złożone lub chaotyczne; ile wiadomo o przyczynach i skutkach, na ile rząd musi działać, sam czy wspólnie z innymi. Gdzie rząd ma zarówno władzę, jak i wiedzę, tam może działać w bardziej dyrektywny sposób niż tam, gdzie ma tylko jedną z nich lub żadną. (...) Duża część błędów popełnionych przez rządy wynikała z przecenienia zakresu ich władzy i wiedzy” (Muglan, 2009, s. 10).

Jak byśmy nie definiowali programowania strategicznego czy strategicznego rządzenia, zawsze kluczowym elementem tego procesu musi być zbudowanie odpowiedniej bazy wiedzy: o skuteczności działań podejmowanych w przeszłości, o aktualnych warunkach działania i o projekcjach dotyczących możliwego rozwoju sytuacji w przyszłości. Podkreśłmy przy tym rzecz oczywistą, aczkolwiek zbyt rzadko wzbudzającą refleksję: decyzje podejmowane w obszarze polityk publicznych są zawsze skierowane ku przyszłości i oparte na ciągle zbyt często przyjmowanych bez systematycznych analiz założeniach co do kształtu przyszłości. Dlatego – jak będziemy się starali wykazać – kluczowym wyzwaniem dla strategicznego rządzenia, a w tym programowania strategicznego, jest zbudowanie systemu badań i analiz dla potrzeb polityk publicznych, dostarczającego decydom podstaw do dokonywania wyborów¹⁷⁴.

Dobrym punktem wyjścia dla takiego systemu są rozwijające się badania ewaluacyjne. Ewaluacja służy budowaniu bazy wiedzy przydatnej w programowaniu strategicznym wtedy, gdy spogląda na każdą interwencję publiczną jak na swoistą „teorię”, mówiącą, że w danych warunkach podjęcie działań wynikających z projektu interwencji doprowadzi do osiągnięcia założonych skutków. Polityki publiczne opierają się na takich przyczynowych konstrukcjach. Nie zawsze są one wyrażane *explicite*, wręcz przeciwnie – często ukryte są pod powierzchnią formułowanych celów i przyjmowanych sposobów działania. „Teoria programu” to zbiór założeń co do związków przyczynowych między podejmowanymi działaniami a pożądanymi efektami, którym towarzyszy na ogół zbiór przekonań dotyczących najbardziej właściwych sposobów wdrożenia interwencji: struktur wdrożenia (np. scentralizowane *v.* zdecentralizowane), sposobu zarządzania, organizacji monitoringu, kontroli finansowej itp.

Koncepcje działania, które pomyślnie przejdą ewaluację, tworzą korpus wiedzy podnoszącej skuteczność polityk publicznych. O ewaluacji jest mowa w rozdziale XI.

9.3. Identyfikacja i opracowanie problemów, wyzwań i celów rozwojowych – diagnoza

9.3.1. Wykorzystanie wiedzy w kształtowaniu strategii – polityka oparta na dowodach

Władza i zasoby tworzą potencjał implementacyjny. O dobrym programowaniu strategii przesądza jednak dysponowanie i zdolność do wykorzystania wiedzy. Kluczowymi przedmiotami decyzji w procesie planowania strategicznego jest określenie podstawowych

¹⁷⁴ W Wielkiej Brytanii tylko w departamentach i agencjach rządowych pracuje 4000 badaczy społecznych i innych analityków, z czego 1000 to rządowi badacze społeczni. Rząd Wielkiej Brytanii wydaje rocznie ponad 150 mln funtów na badania społeczne i ekonomiczne, a dodatkowe 50 mln funtów wydaje przez Radę Badań Społecznych i Ekonomicznych. Jeszcze więcej pieniędzy wydawanych jest przez inne rady badań: medyczną (MRC) i Radę Nauk Fizycznych i Inżynierskich, które w większości dostarczają także faktów i dowodów dla prowadzenia polityk publicznych (Davies, 2004).

wyzwań i spraw, które mają być przedmiotem aktywności, oraz wybór celów i sposobu wdrożenia. Wybór spraw i problemów kształtuje się w debacie społecznej i procesie politycznym, który stawia je na agendzie. Rolą analityków – zarówno związanych z poszczególnymi agendami władzy publicznej, jak i działających poza nimi, np. na uczelniach, w sektorze pozarządowym, w podmiotach komercyjnych – jest zasilanie debaty publicznej dobrze opracowanymi diagnozami.

Funkcje analizy polityk publicznych w przygotowaniu strategii wymagają skomentowania. Można podejść do tego zagadnienia z punktu widzenia opisowego lub normatywnego. W podejściu opisowym konkurują ze sobą dwa modele: technokratycznego przewodnictwa (*technocratic guidance*) i technokratycznego adwokata (*technocratic counsel*). To pierwsze podejście wskazuje, że w warunkach rosnącej złożoności, tempa zmian społecznych i szybkiej dezaktualizacji wiedzy konieczne jest oparcie się na specjalistycznym zapleczu analitycznym i naukowym, a tym samym eksperci uzyskują rosnący wpływ na wybory dokonywane w dziedzinie polityk publicznych, budując w ten sposób swoją faktyczną władzę kosztem jej erozji wśród polityków. Drugie ze wspomnianych podejść wskazuje, że dylematy dotyczące wyborów w dziedzinie polityk publicznych wynikają z konfliktu wartości między poszczególnymi segmentami społecznymi, co jest nierozwiązywalne w sposób zadowalający wszystkich w oparciu o wyrafinowane analizy, lecz wymaga rozstrzygnięcia politycznego. Decydenci wykorzystują opracowania eksperckie i naukowe do wyciszania konfliktów i legitymizacji dokonanych wyborów, które faktycznie oznaczają polityczne zwycięstwo jednych segmentów nad innymi. Takie uzasadnienia muszą być prezentowane jako dokumenty techniczne, obiektywne i apolityczne. Analitycy są w praktyce zbędni lub nadają się na kozły ofiarne w wypadku porażek (Dunn, 2007).

W praktyce dostrzegamy przejawy obu tych modeli. Każdy z nich można traktować jako przejaw degeneracji mechanizmów kształtowania strategii i programów. Z normatywnego punktu widzenia potrzebna jest synteza profesjonalnych zdolności analizy informacji i tworzenia wiedzy z politycznym przywództwem i odpowiedzialnością za wybory oparte na wartościach. Analitycy nie powinni pełnić funkcji adwokata czy rzecznika polityków ani też nie powinni uzurpować sobie uprawnień czy być obdarzani i obciążani uprawnieniami i odpowiedzialnością za dokonywanie kluczowych wyborów. Mają oni dysponować świetnym warsztatem metodologicznym i głęboką znajomością przedmiotu, by tworzyć dobrze zbudowaną, adekwatną do potrzeb bazę wiedzy do dyspozycji decydentów. Przechyliły w obu wskazanych kierunkach będą występowały i warto mieć ich świadomość, by móc utrzymać je w ryzach. W rzeczywistości decyzje dotyczące polityk publicznych wciąż w większej mierze są kształtowane przez względy polityczne (warunkowane kompromisem i możliwościami wdrożenia) niż przesłankami wynikającymi z wiedzy naukowej, wskazującej co może być rozwiązaniem efektywniejszy i skuteczniejszy (Stoker, 1999).

Może to prowadzić do wniosku, że stosowanie zasad oparcia polityk publicznych na dowodach jest zbyt trudne, niepraktyczne bądź też wystarczające efekty przynoszą inne sposoby podejmowania decyzji, oparte o subiektywne oceny, doświadczenie, stanowisko ekspertów, zwyczaje i tradycję, praktykę i uwarunkowania administracyjne, ocenę zasobów i w reakcji na naciski grup interesów, a także nieoczekiwany rozwój wypadków. Nie bez znaczenia są też przecież wyznawane wartości (Davies, 2004). Niebagatelną rolę odgrywają jednak także

dwa inne czynniki: z jednej strony niewystarczający potencjał analityczny, zarówno pod względem ilościowym, jak i adekwatności kompetencji oraz – z drugiej strony – bardzo wysoka złożoność i zmienność życia społeczno-gospodarczego, którą można rozeznać tylko częściowo, ale nie można poznawczo opanować.

Wybór celów, zarówno ogólnych, jak i celów operacyjnych określających środki osiągnięcia celów ogólnych¹⁷⁵ ma z natury rzeczy silniejszy komponent polityczny, natomiast wybór sposobu wdrożenia – techniczno-administracyjny, choć w wielu wypadkach stanowi także istotny przedmiot decyzji politycznych. Podstawą dokonywania wyborów i podejmowania decyzji jest informacja, a ściślej – informacja przekształcona w użyteczną wiedzę. Wiedza zmniejsza niepewność decydenta, ułatwia podjęcie decyzji. Ważne jest przy tym, by była jak najbardziej trafna, czyli odzwierciedlała faktyczny stan rzeczy i prowadziła do skutecznych działań. Informacje, zintegrowane i usystematyzowane w postaci wiedzy udostępnianej przez analizę polityk publicznych, powinny dotyczyć zarówno przebiegu i efektów strategii, polityk i programów realizowanych w przeszłości (dostarcza ich ewaluacja), bieżącej realizacji działań (źródłem jest monitoring) i sytuacji w danej dziedzinie rządzenia (diagnoza) oraz spodziewanego scenariusza rozwoju sytuacji w przyszłości (prognoza, ang. *forsight*). Bardzo ważne jest dysponowanie jak najlepszą wiedzą na temat związków przyczynowo-skutkowych między zjawiskami i dotychczasowych efektów stosowania różnych instrumentów – efektów odseparowanych od oddziaływania rozmaitych dodatkowych czynników. Podejmowanie decyzji w oparciu o tak budowaną bazę wiedzy określa się mianem „polityki opartej na dowodach” (*evidence based Policy*)¹⁷⁶.

Polityka oparta na dowodach „pomaga ludziom podejmować, w oparciu o dobrą informację, decyzje dotyczące polityk, programów i projektów poprzez wnoszenie najlepszych dostępnych dowodów z badań do serca tworzenia i implementacji polityki” (Davies, 2004). Opiera się ona na rygorach naukowych i empirycznej weryfikacji hipotez. Odróżnia się ją od polityki opartej na opiniach, która używa dowodów w sposób selektywny, nie zważając na jakość badań lub na niesprawdzonych poglądach jednostek lub grup, które odwołują się do ideologii, przesądów i spekulacji (Davies, 2004). Jak to ujęto w brytyjskim dokumencie programowym, „(...) decyzje polityczne powinny być oparte na solidnych dowodach. Podstawowym składnikiem dowodu jest informacja. Stanowienie dobrej jakości polityki zależy od wysokiej jakości informacji pochodzącej z różnych źródeł – wiedzy ekspertów, krajowych i międzynarodowych badań, statystyk, opinii interesariuszy, konsultacji i ewaluacji polityk już zrealizowanych” (Office, 1999).

Nie chodzi przy tym o „naukowy światopogląd”, zakładający, że dostępna jest wiedza umożliwiająca centralne planowanie i kierowanie procesami społecznymi i gospodarczymi. Chodzi raczej o to, by interwencje, które władze publiczne podejmują, żeby poradzić sobie z problemami społecznymi wymagającymi rozwiązania, były tak skuteczne i efektywne, tak jak na to pozwala dostępna wiedza, najlepiej oparta na dowodach uzyskanych metodą naukową w obszarach, w których jest dostępna. Nie wyklucza to stosowania

¹⁷⁵ Np. wybór prywatyzacji szpitali jako cel operacyjny, służący poprawie jakości opieki zdrowotnej.

¹⁷⁶ Zagadnienie polityk publicznych opartych na dowodach przedstawione jest przez autorów szerzej w: Górniak, Mazur, 2010.

metod gromadzenia wiedzy, których adwokatami są zwolennicy podejść opartych na deliberacji, partycypacji czy jakościowym wglądzie (*insight*) w społeczne postawy i relacje (Hajer, Wagenaar, 2003; Netting [*et al.*], 2008).

Dostępna wiedza i naukowe metody badań nie są panaceum. Nie rozstrzygną też bezwzględnie dylematów związanych z wyborami wartości. Jednak proces budowania strategii polega na znalezieniu najlepszej przy danym stanie wiedzy racjonalnej i społecznie akceptowalnej konstrukcji działań odnoszących się do ważnych społecznie wyzwań, problemów i szans rozwojowych. Plan strategiczny można określić mianem teraźniejszego modelu przyszłych działań. Model ten powinien podlegać modyfikacjom w toku ścierania się ze zmienną, złożoną rzeczywistością. Jeśli nawet decydenci muszą sobie radzić z rzeczywistością, brnąć przez nią z trudem, to im więcej sprawdzonej wiedzy będą mieli do dyspozycji, tym większe prawdopodobieństwo (choć nie pewność), że powiodą państwową karawanę do oazy, a nie na ruchome piaski.

Polityki publiczne powstają w wyniku splotu inicjatywy i twórczych idei polityków ze zracjonalizowanym, opartym o wiedzę ekspercką działaniem administracji i ograniczeniami narzucanymi przez warunki działania. Cele polityk publicznych nie wynikają automatycznie z diagnoz prowadzonych przez surowych, obiektywnych analityków. Cele są wynikiem wizji politycznych, ideologii rozwojowych, gry interesów i konkurencji politycznej. Eksperska diagnoza społeczna i analiza polityk publicznych powinna sprawdzać prawidłowość diagnoz i definicji sytuacji przyjmowanych przez polityków, ustalać zależności przyczynowe, bilansować zasoby niezbędne do działania, rysować scenariusze wynikające z proponowanych działań. Ważną funkcją diagnoz jest zwracanie uwagi na nierozwiązane problemy społeczne i wzbudzanie dyskursu społecznego. Diagnozy stanowią jednak zawsze tylko wsparcie dla inicjatywy polityków. Bez tej inicjatywy są w oczywisty sposób nieskuteczne.

9.3.2. Diagnoza strategiczna

Diagnoza powinna identyfikować kluczowe problemy do rozwiązania, wobec których staje władza publiczna. Rzeczywistość społeczna czy nawet jej wycinek, którego dotyczy określony program operacyjny, jest zbyt złożona, by w diagnozie uchwycić wszystkie jej aspekty. Bardzo ważne jest zatem nadanie analizie takiego kształtu, by jak najlepiej korespondowała z kwestiami prezentowanymi jako istotne w debacie publicznej o wyzwaniach dostrzeganych przez polityków jako strategiczne. Diagnoza nie może jednak ograniczać się do statystycznego opisu spraw uznawanych za ważne i merytorycznie związane z zamierzonym obszarem oddziaływania programu. Efektem prac nad diagnozą powinno być jasne zdefiniowanie problemów, czyli wskazanie precyzyjnie, co nie działa w sposób zgodny z oczekiwaniami. Trzeba także wskazać: **co**, zdaniem twórców analizy, **jest przyczyną pojawienia się problemu i jakie działania są potrzebne, by go rozwiązać** – to stanowi ośnowę tzw. **teorii programu** (Birckmayer, Weiss, 2000), która nawet jeśli nie jest *explicite* zapisana, faktycznie przesądza o doborze środków działania.

Diagnoza nie może być zamknięta przed ustanowieniem celów strategii, lecz powstaje w toku pracy nad celami i nad analizą sposobów i warunków ich osiągnięcia. Pomiędzy diagnozą a częścią strategiczną powinna zachodzić iteracja w toku przygotowania programu. Dlatego w ostatecznej wersji dokumentu programowego diagnoza powinna być dobrze zintegrowana ze strategiczną częścią tego dokumentu. To samo dotyczy analizy mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń (SWOT), która jest popularną heurystyką w diagnozie strategicznej i doczekała się wielu odmian, szczegółowych podejść i konkurencji¹⁷⁷.

Last but not least, problemem w diagnozie jest aktualność danych. Z punktu widzenia wielu zjawisk społecznych dane czerpane ze statystyki publicznej są bardziej „historyczne” niż aktualne (ze ściśle gospodarczymi jest trochę lepiej, lecz dotyczy to tylko pewnej grupy wskaźników i to na poziomie ogólnokrajowym). Bez rozwiązania tego problemu trudno będzie stworzyć dobrą bazę faktograficzną dla diagnozy. Dostępny zakres danych także jest w wielu wypadkach niewystarczający dla potrzeb polityk publicznych.

9.3.3. Od opisu do analizy przyczynowej

Podkreślmy bardzo ważną funkcję diagnozy – **ustalenie prawidłowych zależności przyczynowych, wywołujących określone problemy społeczne**. Bez takiej wiedzy bardzo trudno jest prawidłowo zaprogramować działania. Błędna diagnoza dotycząca zależności przyczynowych prowadzi w oczywisty sposób do nieskutecznych działań. To ze względu na deficyt diagnoz dotyczących związków przyczynowych i trafnych scenariuszy wariantów rozwoju sytuacji w przyszłości, strategię rozwoju bywają częstokroć dokumentami mało praktycznymi. Opieranie się na zweryfikowanych „teoriach programów” podnosi prawdopodobieństwo sukcesu, choć ze względu na zmienność warunków działania nie gwarantuje idealnego powtórzenia efektów.

Rozpoznawanie związków przyczynowych jest czymś naturalnym w naukach przyrodniczych czy inżynierskich¹⁷⁸. W dziedzinie nauk społecznych ambicje tego rodzaju są również stale obecne, choć niemała grupa uczonych sugeruje, że podstawowym celem badań w tym obszarze jest „rozumienie” zjawisk, a nie ich przyczynowe „wyjaśnienie”. Z praktycznego punktu widzenia w przypadku polityk publicznych, co do których stawiany jest wymóg sprawności, dobrze jest dysponować wiedzą o zależnościach przyczynowych, wytwarzających lub podtrzymujących problemy, a także o oddziaływaniu przyczynowym wykorzystywanych narzędzi. W tym pierwszym obszarze – diagnostycznym, napotykamy zarówno na mechanizmy o charakterze przyrodniczym (np. mechanizmy ocieplania klimatu), jak i społecznym. Dobierając narzędzia interwencji, logicznie biorąc, decydent nie tylko zakłada określony związek między użyciem narzędzia a spodziewanym efektem, lecz także leżący faktycznie u podstaw spodziewanej skuteczności mechanizm generujący określony problem, będący przedmiotem interwencji. Bo to z natury tego mechanizmu przyczynowego wynika zakładana skuteczność remedium.

¹⁷⁷ Techniczne wskazówki dotyczące wykorzystania analizy SWOT i ogólniej – planowania strategii zawiera odrębnie przygotowana publikacja W. Dziemianowicza (red.), *Planowanie strategiczne*, MRR, Warszawa 2012.

¹⁷⁸ Pomijamy tutaj rozważania filozoficzne nad naturą przyczynowości i komplikacje epistemologiczne i ogólnometodologiczne z tym związane.

W tym kontekście nie jest zaskoczeniem oczekiwanie, że w diagnozie strategicznej celem jest nie tyle opis rzeczywistości w kategoriach pewnych wyselekcjonowanych wymiarów, ile raczej zidentyfikowanie problemów (problemem może być też luka między poziomem aspiracji rozwojowych w pewnym obszarze a faktycznymi osiągnięciami) i określenie mechanizmów, które nimi rządzą. Z tego wyprowadzana jest tzw. teoria programu, czyli zbiór założeń dotyczących zależności między przyjętą koncepcją działania a oczekiwanymi efektami.

Z tej samej logicznej zależności wynika, że wgląd w mechanizm przyczynowy problemu może dać także ewaluacja już zrealizowanych interwencji. Konieczne jest jednak sprawdzenie, jaki jest faktyczny skutek działania interwencji. Nie jest to proste – konieczne jest odseparowanie oddziaływania wszystkich innych czynników, które mogły napłynąć na efekt końcowy. Nie jest możliwe przy tym zrealizowanie testu w warunkach w pełni kontrolowanego eksperymentu laboratoryjnego, lecz musimy opierać się na wynikach badań obserwacyjnych, choć odpowiednio zaplanowanych. W tej dziedzinie ciągle intensywnie rozwijana jest metodologia i praktycy dostają stopniowo do ręki coraz bardziej wyrafinowane metody oraz techniki badania i opracowywania wyników.

James Heckman zwraca uwagę na to, że ewaluacja polityk publicznych staje wobec trzech kluczowych problemów, do których należą:

- 1) ewaluacja wpływu (przyczynowego) przeszłych interwencji na obserwowane efekty, w tym ich wpływ na dobrobyt osób, na które interwencja jest ukierunkowana,
- 2) przewidywanie wpływu interwencji już wdrożonych w jednym środowisku – w innych środowiskach, z uwzględnieniem dobrobytu,
- 3) przewidywanie efektów interwencji nigdy niewprowadzanych w nowych warunkach środowiskowych, z uwzględnieniem skutków dla dobrobytu (Heckman, 2005; Heckman, 2008).

Takie podejście do ewaluacji stawia ją w centrum diagnostycznego przygotowania polityk publicznych. Dotyczy to zwłaszcza pkt 3, który wymaga jednak spełnienia trudnego warunku – dysponowania koncepcjami teoretycznymi ujętymi w możliwie pełne modele strukturalne zależności przyczynowych w programie, a zatem faktycznie modelu zjawiska objętego interwencją. Mocno akcentowana jest kwestia właściwego pomiaru wyników programu, w tym problem adekwatnego wykorzystania wskaźników. Nacisk kładziony jest zatem na metody ilościowe, obiektywne i dające możliwość porównania wyników ewaluacji także między krajami członkowskimi. Podkreśla się w szczególności potrzebę ustalenia efektu netto – zmiany wywołanej bezpośrednio interwencją, której nie można przypisać samoistnemu oddziaływaniu innych czynników. Jednym z kluczowych zadań ewaluacji jest ustalenie związku przyczynowego między podjętą interwencją a obserwowanymi wynikami. Ustalenie przyczynowego wpływu interwencji wymaga:

- 1) zmierzenia efektu całkowitego interwencji jako ogólnej zmiany w zakresie zdefiniowanym przez cel (zmiany na poziomie przyjętych wskaźników),
- 2) oddzielenia zmiany niezależnej od podjętej interwencji od zmiany, którą można przypisać wpływowi interwencji (efekt netto).

Efekt netto jest to zatem różnica między efektem całkowitym programu w grupie poddanej oddziaływaniu a efektem w przypadku nie poddania tej grupy oddziaływaniu. Ustalenie

efektu netto (pomiar oddziaływania przyczynowego) wymaga zmierzenia jego wielkości w sytuacji, która nie może mieć miejsca w grupie docelowej, czyli tzw. stanu kontrfaktycznego¹⁷⁹. Służą temu specjalne techniki doboru prób i analizy danych¹⁸⁰. Zaniedbywanie prawidłowego rozpoznania zależności przyczynowych jest powodem słabości diagnozy problemów.

9.3.4. Wskaźniki – dobór i wykorzystanie

Wskaźniki są poddającymi się pomiarowi zmiennymi, które pozwalają uchwycić poziom jakiejś cechy. Cecha będąca przedmiotem zainteresowania może być niedostępna pomiarowi – jest wtedy zmienną ukrytą. Ważne jest to, by między mierzoną cechą a jej miernikiem (wskaźnikiem) istniał związek przyczynowy – zmiany wskaźnika powinny następować wtedy i w takiej skali, jak zmiany na poziomie cechy wskaźnikowanej. Ten ideał trudno zrealizować w stopniu doskonałym, natomiast zawsze ważne jest to, jak trafnie i rzetelnie zmienność wskaźnika oddaje zmienność rozmiarów mierzonej cechy.

Przy pomocy wskaźników opisujemy analizowaną rzeczywistość w kategoriach pomiaru jej cech, dlatego wykorzystywane są zarówno przy sporządzaniu diagnozy, jak i dla potrzeb formułowania celów i w ich ewaluacji. W przypadku diagnozy wskaźniki pozwalają sprecyzować opis problemów i ich zasięg. W przypadku ujęcia celów służą przedstawieniu ich w postaci opisu oczekiwanych efektów w kategoriach zestawów wartości docelowych. W ewaluacji wykorzystuje się wskaźniki do pomiaru i analizy nakładów, produktów, rezultatów i oddziaływań interwencji.

Agendy Komisji Europejskiej skłaniają się obecnie do zacierania różnicy między wskaźnikami rezultatu i oddziaływania, określając je wspólnym mianem wskaźników efektów (ang. *outcome indicators*; Barca, McCann, 2011). Rzeczywiście w dotychczasowym ujęciu kryła się pewna niespójność, gdyż oddzielenie rezultatów (natychmiastowych i bezpośrednich) od lokalnych oddziaływań było oparte faktycznie na niejasnym kryterium czasu od wystąpienia interwencji. Wydaje się jednak, że warto pozostawić rozróżnienie na wskaźniki rezultatów w odniesieniu do pomiaru zamierzonych efektów na poziomie układów docelowych (niezależnie od czasu, po którym wystąpią, dzieląc je z tego względu na natychmiastowe i opóźnione) oraz wskaźniki oddziaływań mierzące zmiany w innych układach oraz rozmaite niezamierzone konsekwencje interwencji, co pozwala pełniej uchwycić użyteczność interwencji.

Po to, aby prawidłowo stosować wskaźniki, trzeba przede wszystkim usystematyzować opis analizowanej rzeczywistości pod kątem jej aspektów, będących przedmiotem uwagi. Nie należy mechanicznie wykorzystywać wskaźników prezentowanych w przykładowych zestawieniach lub dostępnych od ręki w opracowaniach GUS. Nie oznacza to, że nie można z nich korzystać. Wręcz przeciwnie – ze względu na to, że są one nierzadko już dobrze sprawdzone, a poza tym można uzyskać dostęp do danych z ich pomiaru, bywają dobrym

¹⁷⁹ Pogłębienie problematyki wnioskowania przyczynowego w analizach społecznych – zob. Winship, Sobel, 2004.

¹⁸⁰ Szerzej na ten temat – zob. Górniak, 2009; Trzeciński, 2009.

rozwiązaniem. Punktem wyjścia ma być jednak konstrukcja modelu pomiarowego, tzn. zestawu cech, o których chcemy uzyskać wiedzę (często bezpośrednio nieobserwowalnych) i ich przyczynowego powiązania z mierzalnymi zmiennymi – wskaźnikami.

O cechach, które powinny posiadać dobre wskaźniki efektów, wiele już napisano (zob. Górniak, Keler, 2007, 2008). O niektórych wspomina także Karol Olejniczak w rozdziale XI. Dobry zbiór kryteriów oceny jakości wskaźników sformułował międzynarodowy zespół ekspertów dla potrzeb OMC UE w dziedzinie polityk społecznych (Atkinson *et al.*, 2002)¹⁸¹. Należy przede wszystkim dbać o to, by wskaźniki były takimi możliwymi do zmierzenia cechami, których wartości podlegają zmianom pod wpływem tego aspektu rzeczywistości, który chcemy zbadać i by dobrze oddawały istotę celów do których zmierzamy. Niemniej ważne jest to, by przy obliczaniu ich wartości opierać się na rzetelnych danych, pochodzących z badań o wysokich standardach. Ważne jest też to, by uzyskane wartości można było porównać z wynikami uzyskanymi w innych regionach czy państwach lub z jakimś jasnym kryterium odniesienia, pozwalającym na ocenę, co właściwie znaczy uzyskany wynik. Z liczbą wskaźników nie należy przesadzać. I tak, przy podejmowaniu decyzji i ocenach kierujemy się zaledwie kilkoma kluczowymi. Jeśli chcemy ilustrować rozmaite zagadnienia szczegółowe, lepiej jest skonstruować hierarchiczny system wskaźników z wyróżnioną grupą kilku – do dziesięciu, najważniejszych, zestawowo lustrujących różne obszary szczegółowe. Warto dbać o to, by wyniki prezentowane z użyciem wybranych wskaźników były zrozumiałe dla decydentów i dla opinii publicznej i nie prowadziły do błędnych interpretacji, a w konsekwencji – błędnych działań¹⁸².

9.3.5. Od problemów do celów

Polityki publiczne służą rozwiązywaniu problemów. Strategie zatem w swej istocie służą temu samemu. Problemem w politykach publicznych jest to – jak pisze William N. Dunn – „niezrealizowana wartość lub możliwość poprawy osiągalna przez działanie publiczne”. I dodaje: „wiedza na temat problemu do rozwiązania wymaga informacji na temat warunków poprzedzających problem (np. przedwczesne kończenie nauki jako warunek poprzedzający bezrobocie), jak również informacji o cenionych efektach, których osiągnięcie może prowadzić do rozwiązania problemu. Informacja na temat problemów w politykach odgrywa krytyczną rolę w analizie polityk publicznych, gdyż sposób, w jaki problem jest zdefiniowany, kształtuje poszukiwanie dostępnych rozwiązań” (Dunn, 2007, s. 3–4).

Czy to oznacza, że problemy po prostu są dane, a zadanie sprowadza się do dobrania środków dla ich rozwiązania? Tak nie jest. Punktem wyjścia prac nad strategią i poszczególnymi programami czy projektami jest zawsze praca nad identyfikacją, rozpoznaniem i sformułowaniem problemów. Na ogół punktem wyjścia jest odczuwanie i dostrzeganie napięć, dysfunkcji czy niesprawności w rozmaitych obszarach życia społecznego lub

¹⁸¹ Więcej na temat stosowania wskaźników i ich pożądanych cech można przeczytać w: Górniak, Keler, 2007; Górniak, Keler 2008a; Górniak, Keler 2008b.

¹⁸² Przykład katalogu wskaźników pomocnych w uzyskaniu takiego waloru (choć niepowiązanego z żadną konkretną strategią, a więc bez wyróżnienia portfela kluczowego i pomocniczych) można znaleźć w publikacji dostępnej także *on-line*: Górniak, Mazur, 2007.

gospodarczego. Bywa też, że problem pojawia się na skutek zmiany poziomu aspiracji społecznych pod wpływem wzorców zewnętrznych czy nawet społecznie konstruowanych i propagowanych wyobrażeń i idei. Problemem dla polityki publicznej staje się ostatecznie to, co zostanie postawione jako problem na agendzie politycznej, choć źródła poczucia dyskomfortu mogą leżeć zarówno w sferze realnej, jak i symbolicznej. W ten sposób godzimy spór między realistami a konstruktywistami¹⁸³ na płaszczyźnie agendy politycznej. W życiu społecznym jest zawsze więcej problemów niż podejmowanych działań na rzecz ich rozwiązania. Czasami też decydenci polityczni wybierają rozwiązywanie problemu, którym zajmować się nie powinni (jesteśmy dalecy od przekonania, że agendy państwa powinny zajmować się wszystkim) tylko dlatego, że jest on eskalowany w publicznej debacie, choć nie dysponują metodami i środkami jego skutecznego rozwiązania.

W procesie przygotowania strategii problemy odczuwane muszą zostać przekształcone w problemy ustrukturuwane. Strukturalizacja problemu (możemy określić to zadanie także jako zrozumienie istoty i definicja problemu) polega na „odkrywaniu ukrytych założeń, diagnozowaniu przyczyn, dopasowywaniu poszczególnych celów, syntezie konfliktowych punktów widzenia i uwidacznianiu, odkrywaniu i projektowaniu nowych możliwości w zakresie polityk” (Dunn, 2007, s. 57). Jak powiada Eugene Bardach, chodzi o przejście od retoryki spraw społecznych formułowanych w toku debat (*issue rethoric*) do takiej definicji problemu, by mógł być przedmiotem dalszych analiz i miał sens w kontekście dostępnych środków działania (Bardach, 2007, s. 29–30). Niekiedy stajemy przed sytuacjami jasnego wyboru między alternatywami, a problem jest klarownie ustrukturuwany, jednak na ogół dojście do tego wymaga wysiłku.

Eugene Bardach, w tej samej publikacji, daje kilka praktycznych rad, które ułatwiają uniknięcie kłopotów z problemami:

- 1) należy dążyć do tego, by problemy były określone w kategoriach nadmiaru lub niedoboru. W diagnozie nie wystarczy zaprezentować wartości wskaźników w różnych wymiarach. Należy dokonać oceny względem przyjętych kryteriów, czy zaobserwowany stan jest w granicach akceptacji, czy też poza nimi – stanowiąc problem;
- 2) sugeruje, by problemy definiować, tak by nadawały się do oceny pod względem przyjętych kryteriów. Nie wszystko, co jest definiowane jako złe z prywatnego punktu widzenia, jest problemem dla polityk publicznych;
- 3) jeśli tylko to jest możliwe, problemy należy określać ilościowo, nawet jeśli możliwe jest to tylko z przybliżeniem. Trzeba wiedzieć, na ile duże jest „zbyt duże”. Wymaga to często zebrania dodatkowych informacji, co przy okazji pozwala lepiej zrozumieć problem i określić potencjalną skalę interwencji;
- 4) należy zbadać warunki, które tworzą problem. O potrzebie rozpoznania mechanizmów przyczynowych w diagnozie była już mowa wcześniej. Warto tu zatem przytoczyć ostrzeżenie, że błędy w diagnozie przyczyn problemu mogą mieć zgubne konsekwencje dla skuteczności interwencji;

¹⁸³ Na temat problemów społecznych, będących zwłaszcza przedmiotem zainteresowania polityk społecznych i pracy socjalnej, ich różnego rozumienia w nauce i sposobów podejść badawczych, można szerzej przeczytać m.in. w podręcznikowej pracy Krzysztofa Fryszackiego (Fryszacki, 2009) i monografii Lucjana Misia (Miś, 2007).

5) należy odkryć nowe, nieujawnione możliwości rozwojowe – co jest bardzo ważne z punktu widzenia budowania strategii. Dodajmy, kreatywność w dziedzinie określania możliwości rozwojowych jest rzadką kwalifikacją. Jej przekształcenie w siłę sprawczą wymaga wsparcia umiejętnościami przywódczymi – swoistą polityczną przedsiębiorczością. Nie zawsze obie te funkcje muszą spotykać się w jednej osobie, ale dobrze by było, gdyby się spotkały w sprawnie działającym zespole.

E. Bardach przestrzega też przed pułapkami, które łatwo popełnić przy definiowaniu problemów. Należy do nich ujmowanie problemów w kategoriach jednego z możliwych rozwiązań. W ten sposób następuje „przemycanie *implicite* rozwiązania do definicji problemu”. Nie należy zatem mówić, że jest za mało schronisk dla bezdomnych, lecz że zbyt wiele osób pozbawionych jest mieszkania (przypomnijmy: to „zbyt” dobrze jest precyzyjnie określić). Inną pułapką jest zbyt łatwe akceptowanie wyjaśnień przyczynowych, które oparte są na założeniach, a nie dowodach (Bardach, 2007). O ryzykach pochopnej analizy przyczynowej była już mowa.

Problemy społeczne są współzależne z innymi problemami. Koncentracja uwagi na określonym problemie polega na wyabstrahowaniu go z całej sytuacji problemowej. Trzeba o tym pamiętać, gdyż ignorowanie złożoności powiązań społecznych jest jedną z przyczyn niepowodzeń w politykach publicznych. Problemy społeczne są zawsze efektem procesu ich społecznego definiowania. Choć ich powody mogą być jak najbardziej realne, wręcz tkwiące w przyrodzie, to ujęcie ich jako problemu do rozwiązania jest ludzkim sądem. Definicje problemów, niezależnie od ich źródła, są społecznie konstruowane, podtrzymywane i zmieniane. Wreszcie nawet raz rozwiązane problemy nie muszą pozostać rozwiązane. Niekiedy rozwiązania mogą się zestarzeć, podczas gdy problemy żyją wiecznie (Dunn, 2007).

W planowaniu strategicznym mamy do czynienia na ogół z problemami słabo ustrukturyzowanymi, w których brak jest wystarczającej informacji o mechanizmach przyczynowych, dostępnych możliwościach, gdzie nie ma zgody zainteresowanych stron co do znaczenia problemu i wartości opcji, a także trudno zbudować jednolitą skalę preferencji. W takiej sytuacji jeszcze większego znaczenia nabiera praca nad zrozumieniem natury problemu, a nie zbyt szybkie przekakiwanie do technicznych operacji programowania działań. Ważne jest, by nie popełniać błędu polegającego na rozwiązywaniu niewłaściwych problemów.

Gdy sobie poradzimy z ustrukturyzowaniem problemów, łatwiejsze powinno być postawienie celów, które należy osiągnąć w wyniku wprowadzenia strategii. Cele nie są tożsame z „odwróceniem” problemu. Nie zawsze problem może być w pełni rozwiązany. Niekiedy jest wielowymiarowy i w przyjętej perspektywie różne wymiary mogą być w różnym stopniu przedmiotem działań. Nawet w sytuacji braku pełnej wiedzy o naturze i rozmiarach problemu cele nie muszą być słabo określone i niekonkretne. Wreszcie cele wyznaczają efekt oczekiwany od podjętych działań, natomiast to, czy to rzeczywiście zaadresuje właściwie problem, jest kwestią otwartą. Cele pozostają w relacji do problemów. Tę relację określa się jako trafność sformułowania celów, czyli stopień, w jakim osiągnięcie celu interwencji rzeczywiście ograniczy problem, np. jest kwestią otwartą, na ile upowszechnienie procedur przetargowych (cel) zdołało ograniczyć problem korupcji w sektorze publicznym (problem).

Cele powinny dobrze ukierunkowywać działania w ramach strategii, ułatwiać monitorowanie postępów przez odniesienie ich do zaplanowanego efektu oraz dawać podstawę do ewaluacji pod względem skuteczności. Po to, by te warunki mogły spełnić, cele powinny być przede wszystkim zrozumiałe, skonstruowane przy pomocy jednoznacznych lub jasno zdefiniowanych pojęć. Na poziomie ogólnym mogą być formułowane w sposób jakościowy i z użyciem niemierzalnych bezpośrednio pojęć, choć lepiej – jeśli znajdą one wyraz w postaci przedstawienia pewnego obserwowalnego stanu rzeczy oczekiwanego w przyszłości. Takie cele ogólne mają w strategii charakter rozwinięcia misji – ogólnie ukierunkują myślenie o rozwoju. Jednak po to, by takie ogólne cele – wyzwania (*goals*) można było skutecznie realizować, potrzebne jest przełożenie ich na cele wymierne (*objectives*). Te powinny spełniać wiele wymogów. Często podsumowuje się je zestawem 5 kryteriów, określanych (w oparciu o pierwsze litery angielskich nazw) jako SMART:

- *Specific* – konkretne – co chcemy osiągnąć,
- *Measurable* – mierzalne – trzeba umieć zmierzyć to, co się chce osiągnąć,
- *Achievable* – osiągalne,
- *Realistic* – realistyczne przy istniejących zasobach,
- *Time-bounded* – określone w czasie.

Postulat konkretności i wymierności celu ponownie zwraca naszą uwagę ku wskaźnikom. Konkretność wymaga bowiem ujęcia celów w kategoriach definicji empirycznej przyszłego stanu rzeczy w efekcie interwencji. Konkretność wymaga także tego, by jasne było, do czego się faktycznie zmierza (zaprzeczeniem konkretności jest stosowanie konstrukcji typu „osiągnięcie x poprzez y” – nie wiadomo zatem, czy faktycznie mamy dążyć do osiągnięcia x, czy y z nadzieją, że to automatycznie spowoduje zakładane x. Jest to pomieszanie formułowania celów z prezentacją logiki cele – środki, czyli teorii programu). Wymierność oznacza zaś możliwość określenia, na ile cel udało się zrealizować, najlepiej w kategoriach ilościowych, a jeśli to jest niemożliwe, to przynajmniej na dobrze zdefiniowanych skalach porządkowych. W definiowaniu celów wymiernych posługiwać się będziemy zatem wskaźnikami. Niekiedy wystarczy jeden wskaźnik, ale też może to być ryzykowne. Osiągnięcie wartości docelowej, po związaniu z nagrodami lub zwłaszcza karami, łatwo prowadzi do przeniesienia celów – uzyskanie efektu na poziomie wskaźnika może zostać uznane za cel sam w sobie. To jest bezproblemowe tylko w sytuacji, gdy wskaźnik ma rzeczywiście charakter definicyjny, ale tak jest rzadko. Wskaźniki najczęściej reprezentują zmienne, które są trudno dostępne obserwacji lub są ukrytymi konstruktami (np. innowacyjność, konkurencyjność, kreatywność itp.). Dobry pomiar takich zjawisk wymaga skonstruowania skal, opartych zwykle na większej liczbie wskaźników, sprawdzonych statystycznie pod względem swojej rzetelności i trafności. W przypadku celów złożonych, wielowymiarowych należy dobrze wyodrębnić kluczowe wymiary i przypisać im wskaźniki.

W dyskusjach nad planowaniem strategicznym pojawia się pytanie, czy w ogóle należy konkretyzować cele w kategoriach docelowych wartości wskaźników (*targets*). Ustalając cel, zadajemy sobie pytanie, gdzie jesteśmy, jeżeli chodzi o daną kwestię (diagnoza sytuacji) i co chcemy osiągnąć (pożądany stan w przyszłości). Stawiając sobie cele, chcemy zmienić zastaną sytuację. Warto podjąć trud zwymiarowania tych ambicji w odniesieniu do dostępnych zasobów i w obliczu pojawiających się szans i zagrożeń. Przy dynamicznym podejściu

do strategii i jej ukierunkowującej roli w zarządzaniu rozwojem – wartości te mogą ulegać aktualizacji w obliczu systematycznej analizy sytuacji strategicznej. Każda taka zmiana parametrów wymaga jednak analizy i uzasadnienia, a to prowadzi do nasycenia procesu zarządzania wiedzą. Zatem choćby z tego powodu należy zapisywać w strategiach wartości docelowe wskaźników, reprezentujące cele do osiągnięcia (niekoniecznie z nimi tożsame).

Precyzyjne określenie wartości docelowych efektów strategii z wieloletnim wyprzedzeniem jest bardzo trudne lub niemożliwe. Z jednej strony sporządzenie prognozy przyszłego stanu większych układów społecznych czy gospodarczych i ustalenie, w jakim stopniu odstępstwo od prognozy *ceteris paribus* można przypisać interwencji jest trudne, a często wręcz niemożliwe przy założeniu jakiegoś przyzwoitego poziomu precyzji, ze względu na bogactwo i złożoność wzajemnych oddziaływań rozmaitych czynników. Dodatkowo nawet na poziomie rezultatów istnieje pokusa, by podawać wartości „bezpieczne”, najlepiej będące do osiągnięcia nawet bez udziału interwencji. Takie zachowawcze podejście autorów programów zmiany społecznej pozostaje praktycznie bez konsekwencji, gdy nie podejmujemy w trakcie ewaluacji badań nad efektem netto interwencji. Nie ma bowiem w takiej sytuacji możliwości wykazania, że fundusze publiczne wydawane są bezsensownie i nieefektywnie.

Pojawia się w związku z tym pytanie: kto i dlaczego miałby ustalać wartości docelowe? Stoimy na stanowisku, że ustalanie tych wartości jest i celowe, i możliwe, i powinien być to wyraz aspiracji decydentów politycznych, skonfrontowany z ekspercką diagnozą warunków realizacji, nawet jeśli ostatecznie możliwe będzie tylko ogólne stwierdzenie, czy sprawy poszły w założonym, czy w innym kierunku.

9.4. Formułowanie kryteriów wyboru rozwiązań

9.4.1. Znaczenie kryteriów wyboru

Kompleksowość zdarzeń i zjawisk społecznych, ich zależności oraz często trudne do przewidzenia ich konsekwencje nakładają na władze publiczne i ich agendy administracyjne powinność myślenia wariantowego i scenariuszowego. Formułowanie kryteriów, stanowiących podstawę wyboru określonych rozwiązań (wariantów), to czynność o znaczeniu podstawowym dla jakości projektowania polityki publicznej. Aby poprawnie odczytać znaczenie tych kryteriów, przywołać należy miejsce, które zajmują one w procesie jej stanowienia. Kryteria wyboru powinny być ustanowione przed etapem tworzenia wariantów rozwiązań oraz analizy i oceny ich konsekwencji. Służą one bowiem weryfikacji wstępnie określonych wyzwań i celów rozwojowych polityki publicznej, a także są przewodnikiem w poszukiwaniu rozwiązań.

Kryteria wyboru to swoiste filtry, których zastosowanie pozwala uzyskać odpowiedź na pytanie: co z tego, co wstępnie zakładano, należy pominąć, a co uczynić przedmiotem analizy i dalszych prac projekcyjnych? Służą one także do rozstrzygania i wyboru technik, przy pomocy których określone rozwiązanie będzie wdrażane. Efektem ich zastosowania jest

zatem określenie nowego zbioru wyzwań i celów rozwojowych, konstytuujących podstawę dla konstruowania wariantowych rozwiązań oraz kierunkowe określenie sposobów, przy pomocy których zostaną one implementowane.

Kryteria oceny i wyboru rozwiązań muszą mieć aprobatę kluczowych decydentów. W partycypacyjnej metodzie podejmowania decyzji i wyborów jest to jednoznaczne również z aprobatą uczestniczących w procesie decyzyjnym beneficjentów oraz interesariuszy polityki publicznej. W ten sposób są one legitymizowane, co warunkuje ich prawomocność, służy ich instytucjonalizacji, a tym samym zwiększa prawdopodobieństwo ich stosowania.

9.4.2. Charakter kryteriów wyboru

Kryteria wyboru mają dwojakiego rodzaju charakter. W ich zbiorze występują kryteria odwołujące się do aksjologii, wyrażające określoną orientację normatywną (stanowią one ekspozycję określonego sposobu pojmowania wartości, takich jak: równość, sprawiedliwość, wolność, legalność, praworządność). Obok kryteriów wyboru o zabarwieniu normatywnym występują kryteria prakseologiczne. Najczęściej ujmuje się w ich zbiorze: efektywność, skuteczność, wykonalność.

Zbiór kryteriów wyboru może być bardzo bogaty i rozbudowany. Nie oznacza to, że wszystkie jego składowe każdorazowo znajdują zastosowanie w procesie tworzenia lub modyfikowania polityki publicznej. Zbiór ten należy raczej traktować jako szerokie menu, z którego wybiera się to, co w danym momencie jest potrzebne. Podstawą decyzji o zastosowaniu określonych kryteriów wyboru są wartości, preferencje, interesy i pozycje negocjacyjne kluczowych decydentów procesu tworzenia polityki publicznej, jej beneficjentów i interesariuszy. One to przesądzają, którym kryteriom nadaje się znaczenie podstawowe, a które postrzega się jako mniej znaczące. W istocie dobór kryteriów wyboru determinuje zakres i charakter dalszych prac projekcyjnych, których zwieńczeniem jest polityka publiczna (program publiczny).

W rozważaniach nad kryteriami wyboru nie sposób pominąć problemu ich spójności. Nierzadko bowiem ich zastosowanie prowadzi do normatywnej kolizji. Praktyczną implikacją tego zjawiska jest przedkładanie rozwiązań promujących np. efektywność pojmowaną ekonomicznie nad rozwiązania służące np. budowaniu solidarności społecznej. Twórcy polityki publicznej, jej beneficjenci i interesariusze nieomal zawsze postawieni są przed koniecznością rozstrzygnięcia tych trudnych dylematów. Zazwyczaj konsensus (niezadko minimalny), co do tego, jakie kryteria wyboru (ich wartości) stanowić będą podstawę wyboru określonych rozwiązań (alternatyw) dotyczących polityki publicznej wymaga żmudnych konsultacji. Ich wynikiem są niełatwe uzgodnienia i wymagające wielu ustępstw kompromisy, które na ogół nikogo w pełni nie satysfakcjonują.

W przypadku większości kryteriów wyboru ich operacjonalizacja polega na przyporządkowaniu im wskaźników. Mogą one przybrać postać mierników prostych lub syntetycznych. Informacje i dane do oszacowania wartości tych wskaźników na ogół pochodzą tak z badań ilościowych, jak i jakościowych (zważywszy, że zagadnienie dotyczące wskaźników poruszamy w dalszej części podręcznika, pominięto tutaj omawianie tej kwestii).

Poniżej przedstawiono podstawowe kryteria wyboru, wraz z komentarzem dotyczącym ich zastosowania.

Tabela 1. Kluczowe kryteria wyboru polityki publicznej

Kryterium	Definicja	Trudności w stosowaniu
Skuteczność	przewidywany stopień osiągnięcia zakładanych celów polityki publicznej	niepewność i zmienność warunkowań implementacyjnych (wewnętrznych i zewnętrznych)
Efektywność	porównanie wielkości szacowanych nakładów koniecznych do wdrożenia polityki publicznej z planowanymi korzyściami (relacja kosztów do korzyści) – kryterium to pozwala ocenić poziom ekonomiczności polityki publicznej	nie zawsze możliwy jest pomiar wszystkich kosztów i korzyści, pomiar części z nich jest nieprecyzyjny ze względu na różnice deklaracji od rzeczywistych zachowań, a ponadto decyzje dotyczące polityk publicznych w równej mierze warunkują względy polityczne i racje efektywnościowe
Trafność	ocena, w jakim stopniu przyjęte cele polityki publicznej odpowiadają zidentyfikowanym, oczekiwany i (lub) rzeczywistym potrzebom beneficjentów (interesariuszy)	precyzyjne określenie rzeczywistych potrzeb beneficjentów (interesariuszy) jest trudne i nie zawsze możliwe, a ich potrzeby cechują się wysoką zmiennością, preferencje zaś nie są trwałe
Użyteczność	ocena stopnia, w jakim oddziaływanie polityki publicznej służy potrzebom beneficjentów i celom interesariuszy oraz rozwiązuje zidentyfikowane problemy	wielość beneficjentów oraz interesariuszy, ich odmienne oczekiwania i interesy utrudniające wypracowanie spójnego rozumienia użyteczności polityki (programu, rozwiązania)
Ważność	ocena stopnia, w jakim polityka publiczna dotyczy zagadnień społecznie ważnych (kryterium to odnosi się do szeroko pojmowanego interesu publicznego)	jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia interesu publicznego
Obywatelskie uprawomocnienie	analiza stopnia społecznej aprobaty dla celów i metod wdrażania polityki publicznej	problem z pomiarem w sytuacji zróżnicowania przekonań, opinii, postaw i interesów beneficjentów oraz interesariuszy

Kryterium	Definicja	Trudności w stosowaniu
Wykonalność polityczna	ocena stopnia, w którym politycy akceptują i popierają określoną politykę publiczną oraz podejmują decyzje, w tym legislacyjne i finansowe, służące do jej realizacji	trudna do określenia, warunkowana wieloma zmiennymi czynnikami (np. percepcją opinii publicznej, uwarunkowaniami społecznymi, ekonomicznymi, politycznymi i prawnymi)
Wykonalność administracyjna	badanie i ocena potencjału implementacyjnego podmiotu, który ma odpowiadać za wdrożenie polityki publicznej	opiera się o analizę zasobów, kompetencji, doświadczenia i interesów podmiotu, który ma wdrażać politykę publiczną
Wykonalność techniczna	ocena potencjału technologicznego dla implementacji polityki publicznej	problemy z prognozowaniem zmian technologicznych i ich wpływem na proces implementacji
Sprawiedliwość	ocena stopnia społecznego podziału kosztów, korzyści i zagrożeń związanych z implementacją polityki publicznej	trudności związane z pomiarem stosowania reguły sprawiedliwości; niezgoda co do tego, czy sprawiedliwość oznacza równość szans czy równość korzyści
Wolność	stopień, w jakim polityka publiczna poszerza lub ogranicza prywatność i indywidualne prawo do wyboru	ocena wpływu polityki publicznej na wolność jest często determinowana przez ideologicznie warunkowane przekonania na temat roli władzy publicznej w życiu społecznym; trudność w obiektywizacji oceny.

Źródło: Opracowanie własne.

9.4.3. Selekcja kryteriów wyboru¹⁸⁴

Z bogatej palety kryteriów wyboru musimy wyselekcjonować te, które najbardziej odpowiadają celom projektowanej polityki publicznej. Dokonując tej selekcji, stoimy przed koniecznością wyboru między dwiema perspektywami. Pierwsza odwołuje się do kryteriów związanych z obiektywnymi faktami (np. kryteria ekonomiczności czy skuteczności). Perspektywa druga ma charakter normatywny i opiera się na subiektywnych wyobrażeniach (np. kryteria sprawiedliwości, wolności). Doświadczenia związane z projektowaniem polityk publicznych uzmysławiają nam, że w doborze kryteriów wyboru obie te perspektywy znajdują zastosowanie. Stanem optymalnym jest sytuacja, w której występuje równowaga między tymi kategoriami kryteriów.

¹⁸⁴ Interesujące rozważania na temat kryteriów wyboru znaleźć można w pracy: Bardach, 2007, s. 53–63.

W procesie selekcji kryteriów wyboru nierzadko pojawia się problem ich kolizji. Możliwe są trzy sposoby jej rozwiązania:

- 1) politycy i decydenci publiczni określają, którym z kryteriów wyboru przyznaje się pierwszeństwo, a które mają znaczenie drugorzędne,
- 2) hierarchię kryteriów wyboru określa ekspert,
- 3) waga poszczególnych kryteriów wyboru jest wypracowana w procesie konsultacji z udziałem polityków, decydentów, interesariuszy oraz ekspertów.

W naszym przekonaniu wskazany jako trzeci sposób rozwiązywania kolizji kryteriów wyboru jest sposobem najbardziej wartościowym, aczkolwiek – co podkreślamy – jest on zarazem najbardziej złożony i czasochłonny.

9.5. Tworzenie wariantów polityk publicznych

9.5.1. Uwagi wstępne

W rozważaniach nad projektowaniem wariantów polityk publicznych i konstruowaniem ich instrumentarium implementacyjnego nie sposób pominąć instytucjonalnych przekształceń, którym poddawane jest państwo i jego instytucje, oraz wynikających z tego konsekwencji dla tego procesu.

Przeobrażenia te trafnie odzwierciedla pojęcie zarządzania wielopoziomowego. Jest ono pojmowane jako konfiguracja relacji i wymiana zasobów między zróżnicowanymi aktorami systemu politycznego, ułożonymi na jego różnych poziomach, sektorach i polach (Hooghe, Marks, 2003, s. 233–243). W tej perspektywie obywatele i ich zbiorowości są postrzegani jako podmioty aktywnie zaangażowane w sprawy publiczne. W tym modelu państwo i administracja publiczna tracą monopol na zarządzanie sprawami publicznymi. Ich potencjał do samodzielnego (bez udziału innych aktorów gospodarczych i społecznych) rozwiązywania problemów zbiorowych ulega ograniczeniu.

9.5.2. Menu polityk publicznych

W zbiorze polityk publicznych zasadniczo wyróżnić można ich cztery podstawowe typy:

- 1) dystrybucyjną (dystrybucja nowych zasobów),
- 2) redystrybucyjną (modyfikacja sposobu dystrybucji istniejących zasobów),
- 3) regulacyjną (tworzenie warunków i ograniczeń dla zachowań jednostkowych i zbiorowych),
- 4) konstytutywną (tworzenie i przekształcanie struktur rządzenia, ustanawianie reguł działania władzy publicznej i procedur zarządzania sprawami publicznymi; Lowi, 1964, s. 72).

Z tego swoistego menu wybierać mogą podmioty inicjujące proces projektowania polityki publicznej.

Polityka publiczna to specyficzny rodzaj polityki, którą prowadzą organy władzy publicznej przy pomocy zróżnicowanych form i narzędzi prawno-organizacyjnych. Są one wyprowadzane z dokumentów o charakterze strategicznym, określających kształt aktywności państwa i jego agend w przedmiotowo lub podmiotowo wyodrębnionych segmentach rzeczywistości społecznej. Polityka publiczna odnosi się do celowych działań prowadzonych przez urzędników publicznych przy udziale jej beneficjentów i interesariuszy. To na etapie projektowania polityki publicznej stawia się pytanie o to, co powinno się zrobić odnośnie do danego problemu. To na tym etapie można wypracować rozwiązanie określonego problemu lub podjąć decyzję o zaniechaniu tego z powodu braku poparcia politycznego lub niedostatku odpowiednich zasobów (Beverly, Schultz, 2003).

W procesie budowania polityk publicznych z naciskiem na opracowanie ich wariantów należy unikać:

- 1) nadmiernego polegania na doświadczeniach podmiotów stosujących wcześniej implementowane scenariusze,
- 2) pośpiesznego zamykania etapu definiowania problemu,
- 3) krytykowania nowych idei,
- 4) przyjmowania rozwiązań zanim rozpoznane zostały wszystkie warianty,
- 5) zbyt pochopnego odrzucania nowych i nowatorskich (innowacyjnych) wariantów,
- 6) należy wnikliwie rozważyć wszystkie warianty, w szczególności, kiedy zmianie uległy uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne projektowanej polityki.

9.5.3. Twórczy charakter projektowania polityk publicznych

Tworzenie wariantów polityk publicznych nie jest jedynie działaniem technicznym, które można pojmować w sposób instrumentalny i mechaniczny. Jest to sposób refleksyjnego integrowania zasobów wielu autonomicznych aktorów (nie zawsze pozostających względem siebie w pozycji symetrycznych statusów), mających względem siebie komplementarne zasoby. Jej podstawą jest kreowanie zdolności każdego z tych aktorów do osiągnięcia celów, których samodzielnie nie byłiby w stanie osiągnąć.

Tak pojmowane tworzenie polityk publicznych ma dwa istotnie różne wymiary. Pierwszy z nich dotyczy potencjału do wypracowania wariantowych rozwiązań, cieszących się wystarczającym dla ich wprowadzenia poparciem kluczowych aktorów, beneficjentów i interesariuszy. Wymiar drugi odnosi się do procedur warunkujących sposób wykorzystania tego potencjału (reguły i mechanizmy), określających formy interakcji stron zaangażowanych w proces tworzenia polityki publicznej i powiązanych z nią alternatyw¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Interesujące rozważania na ten temat znaleźć można w pracy: M. Howlett, *Designing Public Policies. Principles and Instruments*, Taylor & Francis, Routledge 2010, s. 4.

W procesie projektowania polityki publicznej należy dążyć do tego, aby proponowane rozwiązania:

- 1) uwzględniały współzależności i kompleksowość świata społecznego,
- 2) odnosiły się do analizy konkretnych problemów,
- 3) nie aspirowały do odkrywania reguł pozwalających na skuteczną organizację całości życia społecznego,
- 4) miały charakter działań aplikacyjnych i koncentrowały się na poszukiwaniu praktycznych rozwiązań,
- 5) za kryterium sukcesu uznawały rozwiązanie problemu społecznego,
- 6) były społecznie legitymizowane i praktycznie wykonalne,
- 7) miały zakodowane mechanizmy refleksji i korekty.

9.5.4. Tworzenie scenariuszy polityk publicznych

Istotą procesu programowania polityki publicznej jest budowanie jej scenariuszy, czyli jej opisywanie w ujęciu wielowariantowym. Scenariusze stanowią alternatywne werbalizacje możliwych modeli przyszłości, kształtujących ją determinant i wynikających z niej konsekwencji. Podejście scenariuszowe to sposób na innowacyjne strukturyzowanie rzeczywistości, wykraczające poza dominujące przekonania i stereotypy. Umożliwia ono zrozumienia przyszłości, a tym samym antycypacyjną i kreatywną adaptację. Programowanie scenariuszowe służy reedukowaniu niepewności co do przyszłości, poszerza pole widzenia, oferuje alternatywne sposoby interpretacji oraz nowe konwencje budowania wyobrażeń o przyszłości. Scenariusze powstają jako efekt twórczej kontestacji dominujących strategii i praktyk operacyjnych, są wyjściem poza ugruntowane schematy poznawcze i interpretacyjne. Jako takie wiążą się z wyznaczaniem nowym celów i poszukiwaniem innowacyjnych sposobów ich osiągania. Planowanie scenariuszowe polega na analizowaniu wielu potencjalnych scenariuszy, tworzeniu alternatyw celów i konstruowaniu różnych sposobów ich osiągania. Tworzenie scenariuszy to – jak trafnie zauważają H. Storch, R. Tol, G. Flöser – kombinacja sztuki i wiedzy (Storch, Tol, Flöser, 2008, s. 22).

To, co wyróżnia podejście scenariuszowe od tradycyjnego prognozowania, to koncentracja tego pierwszego na niejednoznaczności, niepewności i kompleksowości rzeczywistości społecznej, odnoszonych do zagadnień o znaczeniu strategicznym. Przyjmuje się, że istnieje nieredukowalna i niedeterministyczna niepewność, a skuteczna strategia radzenia sobie z tym może być jedynie konstruowana i rekonstruowana w procesie uczenia się i zwrotnej refleksji. Scenariusze polityk publicznych nie są prognozami, lecz kierunkowymi wyobrażeniami o przyszłości i o tym, co będzie determinować jej kształt. Atrybutem deterministycznego programowania jest z kolei dążenie do eliminowania niepewności i złożoności, poprzez przyjęcie założenia o zdolności umysłu ludzkiego do relatywnie precyzyjnego przewidywania przeszłości i dokładnego oszacowania wynikających z niej konsekwencji, poprzez wykorzystanie logiki ekstrapolacji (Heijden, 1996, s. 16 i nast.). Podejście scenariuszowe do polityk publicznych odbiega od podejścia prognostycznego. W przypadku tego ostatniego prognozowanie opiera się na analizie danych zastanych oraz ich ekstrapolacji. Ten sposób określania przyszłości sprawdza się, do pewnego stopnia, w przypadku środowisk, w których dominują powtarzalne i proste działania. Kiedy rzeczywistość staje się kompleksowa, ten sposób prognozowania staje się zawodny.

Tworzenie scenariuszy to proces uczenia się, na który składają się dwa podstawowe elementy, tj. konstruowanie kwestionariuszy polityk publicznych oraz ich powiązanie z procesami decyzyjnymi. Jego istotą jest nie tyle wytwarzanie i nabywanie wiedzy, ale jej praktyczne zastosowanie. Ten sposób uczenia się stawia decydentów i aktorów procesów programowania strategicznego wobec konieczności rewizji ugruntowanych przekonań i utrwalonych schematów działania, skłania ich do sformułowania pytań wcześniej niepostawionych, prowadzi do kontestacji potocznej wiedzy, historycznego sposobu myślenia i ugruntowanych przekonań na temat ważnych spraw. W procesie tworzenia scenariuszy centralne miejsce zajmują dyskusja i dialog. Uczestnicy tego procesu dzielą się ideami, pomysłami i obawami. W sposób nieunikniony wywołuje to napięcia, które w istocie są jądrem kolektywnego uczenia się i refleksji (Fahey, Randall, 1998).

W planowaniu scenariuszowym wyróżnić możemy dziewięć etapów:

- 1) etap 1 – stworzenie zespołu,
- 2) etap 2 – identyfikacja problemu konstytutywnego polityki publicznej,
- 3) etap 3 – określenie kluczowych decydentów, beneficjentów i interesariuszy polityki publicznej,
- 4) etap 4 – ustalenie podstawowych determinant przyszłości,
- 5) etap 5 – identyfikacja kluczowych niepewności,
- 6) etap 6 – analiza trendów, determinant i niepewności,
- 7) etap 7 – tworzenie scenariuszy,
- 8) etap 8 – wybór scenariuszy,
- 9) etap 9 – przygotowanie strategii działania.

Stworzenie zespołu

W skład zespołu pracującego nad scenariuszami powinny wejść osoby o różnych kompetencjach, prezentujące odmienne profile zawodowe oraz zróżnicowane doświadczenie zawodowe. Przyjmuje się, że im szerszy zakres kompetencji członków zespołu i czym bardziej zróżnicowane ich doświadczenia zawodowe, tym większe prawdopodobieństwo wypracowania wartościowych scenariuszy. Sposób zarządzania pracami zespołu powinien sprzyjać otwartości, wymianie opinii i propozycji, formułowaniu krytycznych uwag oraz motywować do przedstawiania propozycji nowych, wykraczających poza te zwyczajowo prezentowane. Kultura konserwatywna, hierarchiczna i imperatywna nie służy jakości prac tego rodzaju zespołów.

Identyfikacja problemu konstytutywnego polityki publicznej

Jednym z pierwszych działań wspomnianego zespołu jest wybór zagadnienia, które konstituować będzie określoną politykę publiczną, czyli poprawne zdefiniowanie problemu. Wybór ten warunkować będzie zakres problemowy prac analitycznych. Wokół tego zagadnienia (zagadnień) tworzone będą scenariusze, zazwyczaj w 5–10-letnim horyzoncie czasowym. Istotne jest, aby zbiór tych problemów nie był nazbyt rozbudowany, co mogłoby prowadzić do zamazania ich wyrazistości i utrudniać ocenę ich ważności.

Identyfikacja kluczowych decydentów, beneficjentów i interesariuszy

Na tym etapie określić należy kluczowych decydentów, beneficjentów i interesariuszy, którzy wpływać mogą w znaczny sposób na kształt rzeczywistości społecznej w przyszłości. Ich analizy dokonywać powinno się w sposób typologicznie uporządkowany, co wiąże się z przypisaniem ich do odpowiedniej kategorii, oszacowaniem ich potencjału wpływu na rzeczywistość oraz estymacją ich postaw wobec problemu konstytuującego daną politykę publiczną. Elementem tej analizy powinno być także określenie sposobów, w jaki można budować koalicje z kluczowymi decydentami, beneficjentami i interesariuszami na rzecz określonych polityk publicznych.

Identyfikacja podstawowych determinant przyszłości

Na tym etapie następuje identyfikacja i strukturyzacja determinant wpływających na projektowaną rzeczywistość. Polega ona na określeniu tych czynników, które w stopniu największym wpływać będą na rzeczywistość. Czynniki te typologizować można na wiele sposobów. Na ogół wyróżnia się te, na które można wpływać, i te, na które wpływać nie jesteśmy w stanie. Inny sposób to specyfikacja tych determinant ze względu na ich rodzajowy charakter. W oparciu o tę typologię wskazuje się na determinanty:

- 1) społeczne (np. trendy demograficzne),
- 2) polityczne (np. profil koalicji rządzącej, jej polityka podatkowa),
- 3) gospodarcze (np. trendy makroekonomiczne i mikroekonomiczne),
- 4) technologiczne (np. przewidywany rozwój technologii komunikowania się, rozwój biotechnologii),
- 5) środowiskowe (np. zanieczyszczenie środowiska),
- 6) kulturowe (np. zmiany preferowanych społecznie wartości, ewolucja oczekiwań społecznych wobec państwa).

Identyfikacja kluczowych niepewności

Na tym etapie określa się kluczowe niepewności, wskazuje prawdopodobne zdarzenia, szacuje ich konsekwencje. Estymacji tej dokonuje się w sytuacji braku możliwości parametryzacji wspomnianych determinant. Ocena tych niepewności, trudna w okolicznościach, którym przypisuje się binarny charakter (coś się zdarzy lub nie), staje się wysoce problematyczna, kiedy rzeczywistość ma charakter kompleksowy. Ten rodzaj niepewności wiąże się z radykalnymi zmianami dominujących wzorców produkcyjnych, zarządczych i organizacyjnych i niesie za sobą konsekwencje o znaczeniu podstawowym dla dominujących rozwiązań.

Analiza znaczenia i adekwatności trendów, determinant i niepewności

Istotą tego etapu jest analiza znaczenia i adekwatności zidentyfikowanych trendów, determinant i niepewności dla problemu konstytutywnego polityki publicznej. To na tym etapie następuje weryfikacja wstępnych założeń, często z wykorzystaniem diagramów macierzowych. Jej celem jest zredukowanie zbioru determinant i niepewności oraz ich powiązanie. Te, które w wyniku tej reedukacji uznane zostaną za podstawowe, w dalszych etapach prac staną się przedmiotem pogłębionej eksploracji. Pomocne na tym etapie analizy okazują się takie techniki badawcze, jak burze mózgów, gry symulacyjne, badania ewaluacyjne.

Budowanie scenariuszy

Budowanie scenariuszy to istota planowania scenariuszowego. Polega ono na opisywaniu determinant, szacowaniu ich siły oddziaływania, analizie niepewności i estymacji prawdopodobieństwa ich wystąpienia i potencjalnych konsekwencji. Analiza determinant i niepewności powinna odbywać się w kontekście problemu, który stanowi sedno projektowanej polityki publicznej. Innymi słowy, ważne jest, aby w sposób komunikatywny nakreślić ścieżkę działania do osiągnięcia celów uznanych za ważne, z uwzględnieniem wspomnianych determinant i niepewności. To sposób optymalizacji planowanych działań na rzecz osiągnięcia celów uznanych za ważne.

Zazwyczaj przyjmuje się, że do rozwiązania określonego problemu należy stworzyć 4–5 scenariuszy. Ważniejsze jest, aby cechowały się one wyrazistością (np. poprzez wykorzystanie formuły metafory), niż odznaczały się analityczną wnikliwością, co oczywiście nie oznacza, że ta ostatnia nie ma znaczenia. Warto pamiętać, że scenariusze są formą komunikowania się z decydentami, beneficjentami i interesariuszami, a więc tymi, którzy mają istotny wpływ na proces podejmowania decyzji o kształcie polityki publicznej. Należy zatem zadbać o ich walor komunikacyjny, warunkujący pozyskanie ich poparcia na rzecz określonego rozwiązania.

Wybór scenariuszy

Wybór scenariuszy dokonuje się w oparciu o kryteria wyboru. Wybór ten poprzedza decyzja odnosząca się do hierarchizacji kryteriów wyboru. O wyborze określonych scenariuszy przesądza charakter kryteriów, którym przypisano znaczenie podstawowe. W zależności od preferencji decydentów zatwierdzających kryteria wyboru dokonuje się selekcji tych lub innych scenariuszy. Wybór ten nie oznacza, że wybrane scenariusze są bardziej wartościowe intelektualnie i metodologicznie poprawniejsze od tych, które nie zostały wybrane. Oznacza jedynie, że rozkład preferencji decydentów, wyrażony poprzez hierarchizację kryteriów wyboru, ukształtował się w określony sposób.

Strategia działania

Wybrany scenariusz stawowi podstawę opracowania strategii rozwiązania określonego problemu społecznego. Przybiera ona postać polityki lub programu publicznego. Założenia tego scenariusza wytyczają konceptualne ramy tworzenia polityki publicznej, wyznaczają jej strategiczne parametry i jej kierunkową orientację programową.

Pomimo niezaprzeczalnych walorów podejścia scenariuszowego do programowania polityki publicznej, nie sposób nie wspomnieć o trudnościach związanych z jego stosowaniem. Są to w szczególności:

- problemy z integrowaniem scenariuszy z procesami decyzyjnymi,
- konieczność dysponowania relatywnie rozbudowanym, interdyscyplinarnym zespołem urzędniczo-ekspertskim,
- czasochłonność i pracochłonność procesu programowania scenariuszowego,
- problemy z kwantyfikowaniem efektów programowania scenariuszowego,
- brak możliwości weryfikacji scenariuszy w krótkich horyzontach czasowych, preferowanie przez decydentów myślenia krótkookresowego nad podejściem długookresowym,
- preferowanie przez zarządzających metod statystycznych i ilościowych, a zarazem marginalizowanie metod jakościowych.

9.5.5. Projektowanie sposobu implementacji polityk publicznych

Na etapie programowania polityki publicznej wstępnie określić należy model jej implementacji. W literaturze przedmiotu wskazuje się trzy podstawowe modele:

- **podejście scentralizowane** (Pressman, Wildavsky, 1973; Bardach, 1977; Mazmanian, Sabatier, 1983) – eksponuje się w nim zdolność decydentów centralnych do osiągnięcia zamierzonych efektów i efektywnej kontroli procesu implementacji,
- **podejście zdecentralizowane** (Lipsky, 1980) – podkreślające znaczenie tzw. urzędników liniowych jako kluczowych aktorów w procesie implementacji polityki w negocjacjach z partnerami społecznymi,
- **model hybrydowy** (Mayntz, Derlien, 1989) – integrujący przywołane powyżej podejścia.

Poniżej przedstawiono charakterystykę dwóch biegunowych podejść do implementacji polityk i programów publicznych, tj. podejścia scentralizowanego i zdecentralizowanego.

Tabela 2. Modele implementacji polityk publicznych

	Korzyści	Zagrożenia
Podejście scentralizowane	• silniejsza presja na realizację polityk publicznych (programów publicznych), • standaryzacja procesu implementacji polityki publicznej (programów publicznych), • scentralizowany system gromadzenia informacji o procesie implementacji polityki publicznej (programów publicznych) ułatwia podejmowanie decyzji, • lepsza koordynacja i monitoring procesu implementacji polityki publicznej (programów publicznych)	• ograniczona elastyczność procesu implementacji polityk publicznych (programów publicznych), co utrudnia osiąganie ich celów, • nadmierne usztywnienie poprzez procedury – działanie staje się jedynie wypełnianiem reguł, • wprowadzanie zbyt rozbudowanego zakresu raportowania prowadzi do marnowania zasobów, • brak rzeczywistego wsparcia procesu implementacji polityki publicznej (programów publicznych) ze strony urzędów (agencji), • tworzenie zachęt do zachowań dysfunkcyjnych w procesie implementacji polityki publicznej (programów publicznych) ze strony urzędów (agencji), • częste niedostosowanie stosowanych metod i kształtu polityki publicznej do potrzeb beneficjentów

	Korzyści	Zagrożenia
Podjęcie zdecentralizowane	• większa elastyczność w procesie implementacji polityki publicznej (programów publicznych), • zdolność dostosowania kształtu polityki publicznej (programów publicznych) do potrzeb jej odbiorców i zmian zachodzących w jej środowisku, • większy poziom responsywności względem oczekiwań odbiorców polityki publicznej (programów publicznych), • urzędy (agencje) wdrażające politykę publiczną (programy publiczne) czują się ich współautorami	• inercja spowodowana brakiem presji implementacyjnej, • zbyt trudny i czasochłonny staje się proces implementacji polityki publicznej (programów publicznych), • brak koordynacji procesu implementacji polityki publicznej (programów publicznych), • brak na poziomie centrum informacji dla podejmowania decyzji, • brak spójności procesu implementacji polityki publicznej (programów publicznych) ze strony urzędów (agencji) i prezentacji jego wyników

Źródło: Opracowanie własne.

9.5.6. Ograniczenia w projektowaniu polityki publicznej

W procesie tworzenia polityki publicznej występuje wiele ograniczeń. Pierwsze z nich związane jest z ambicjami aktorów tego procesu. Zazwyczaj każdy z nich zabiega o to, aby w stopniu możliwie pełnym zaspokojone zostały jego potrzeby. W tym celu wykorzystuje dostępny mu repertuar zachowań i technik.

Dążąc do osiągnięcia celów, które uznaje za ważne, niełatwo przychodzi mu czynienie ustępstw na rzecz innych aktorów. Zjawisko to wywiera szczególnie istotny wpływ na polityki publiczne, gdy aktor eksponujący jednostkowe interesy wyposażony jest w zasoby lub umiejętności służące do ich ochrony lub promocji (Moran, Rein, Goodin, 2008, s. 5). Drugie ważne ograniczenie występujące w procesie projektowania polityk publicznych wiąże się z koniecznością umiejętnego komunikowania się z opinią publiczną i pozyskania jej przychylności dla określonego rozwiązania. W modelu demokracji proceduralnej, często nazywanej demokracją wyborczą, inicjowanie działań służących interesowi publicznemu, a nierzadko naruszających *status quo*, korzystny dla ważnych grup społecznych, staje się coraz trudniejsze. Dodatkowo utrudnia je powszechnie obserwowane zjawisko deficytu charyzmatycznych mężów stanów, podejmujących się rozwiązywania problemów rozwojowych obarczonych wysokim ryzykiem politycznym (o tym już po części wspominaliśmy).

Trzecie z ograniczeń związane jest z odchodzeniem od monolitycznego i hierarchicznego sposobu rządzenia w kierunku rządzenia wielopoziomowego (pisaliśmy o tym w części dotyczącej przeobrażeń państwa). W tym paradygmacie rządzenia jedni aktorzy w tej sieci są usytuowani w jej centralnych punktach, inni zajmują pozycje peryferyjne. Istota tego sposobu rządzenia, a zarazem swoisty paradoks, polega na tym, że nawet ci aktorzy, którzy zajmują centralne miejsce w sieci, nie są w pozycji umożliwiającej im dyktowanie innym warunków. Szeroka kooperacja wielu niezależnych aktorów jest konieczna dla każdego z nich, aby osiągnąć swój cel (Moran, Rein, Goodin, 2008, s. 5).

Czwarte ograniczenie związane jest z presją redukcji wydatków publicznych i poszukiwania alternatywnych (na ogół rynkowych) mechanizmów dostarczania dóbr i świadczenia usług publicznych. Prywatyzacja, ograniczenie wielkości sektora publicznego, redukcja jego wydatków, jego demonopolizacja oraz pomiar jakości jego działania, w tym poprzez badania satysfakcji obywateli, niosą za sobą wiele wymiernych korzyści. Zarazem jednak ograniczają możliwości prowadzenia polityk publicznych, przynajmniej jeśli myślimy o ich klasycznych wzorcach uprawiania.

Ograniczenie piąte dotyczy symbolicznego wymiaru polityki publicznej. Wiele przykładów wskazuje, że dla opinii publicznej nierzadko równie ważne, jak wymierne, materialne i konkretne cele osiągnięte poprzez politykę publiczną, są kwestie symboliczne. Możliwość wpływania na nie w sposób zyskujący społeczne poparcie jest niezwykle trudny i wymaga, jeśli nie ma się to sprowadzić do populistycznej symboliki i retoryki, sporej finezji i umiejętności perswazyjnych, nie zawsze przynależących decydentom publicznym.

9.6. Analiza, prognozowanie i ocena przyszłych konsekwencji wariantów

Opracowane opcje strategiczne przed dokonaniem wyboru powinny zostać przeanalizowane pod kątem spodziewanych efektów i zaangażowania zasobów. W przypadku strategii rozwoju, w związku z ich (z natury) dłuższym horyzontem czasowym, nie jest to zadanie łatwe i często zbliża się do spekulacji, wprawdzie opartej na wiedzy eksperckiej, dotyczącej aktualnie działających mechanizmów społecznych i ekonomicznych, ale jednak spekulacji. Konstruowanie wariantów działań i przewidywanie ich efektów jest jednym z najtrudniejszych elementów analizy polityk publicznych, także w przypadku programów o krótszym horyzoncie i węższym zakresie oddziaływania niż strategię rozwoju. Mimo to bronimy stanowiska o wariantowaniu rozwiązań i ocenie ich przyszłych konsekwencji.

Analiza polityk publicznych wykorzystuje w maksymalnym stopniu wiedzę z zakresu nauk społecznych, a także przyrodniczych do kreślenia możliwych scenariuszy. Prognozowanie przyszłych zjawisk, w zależności od stosowanych metod i rodzaju uzyskiwanych efektów, można podzielić na trzy główne typy: projekcję, predykcję i przypuszczenie (hipotezę). Projekcja oparta jest na ekstrapolacji trendów historycznych lub aktualnych, zbliżonych

przypadków. Bywa ona dodatkowo wzmacniana opiniami eksperckimi lub odwołaniami do teorii, ale ma zasadniczo eksploracyjny, empiryczny charakter. Predykcja jest przewidywaniem opartym na jawnych podstawach teoretycznych, identyfikujących mechanizmy przyczynowe lub zachodzące procesy. Przypuszczenia (hipotezy dotyczące przyszłości) oparte są na intuicji ekspertów posiłkujących się zgromadzoną wiedzą i doświadczeniami, ale dokonujących kreatywnych, osobistych ocen kształtowania się zjawisk w przyszłości (Dunn, 2007). W analizie strategicznej wykorzystywany jest każdy z tych typów przewidywań. Trudno sobie wyobrazić planowanie strategiczne bez projekcji demograficznych. Złożone, wielorównaniowe modele dynamiki zjawisk ekonomicznych służą budowaniu predykcji dotyczących kształtowania się przyszłych wielkości ekonomicznych (z różną skutecznością). Dużą rolę odgrywają w politykach publicznych predykcje dotyczące kształtowania się w przyszłości klimatu, co jest przykładem wykorzystania wiedzy z zakresu nauk przyrodniczych. Budowaniu strategii towarzyszą również projekty typu *forsight* czy spotkania oparte na metodzie delfickiej, a także konferencje eksperckie, w ramach których eksperci przedstawiają hipotetyczny rozwój przyszłej sytuacji w obszarach objętych analizą. Do technik szacunkowego prognozowania należą także analizy wykonalności.

Ograniczenia możliwości przewidywania zjawisk społecznych metodami dostarczonymi przez naukę są dobrze znanym problemem. W latach siedemdziesiątych XX w. krytykę możliwości wykorzystania w politykach publicznych popularnego modelowania ekonometrycznego przeprowadził noblista, Robert Lucas. Pisał on tak: „zakładając, że struktura modelu ekonometrycznego składa się z optymalnych reguł decyzyjnych podmiotów gospodarczych i że optymalne reguły decyzyjne zmieniają się systematycznie wraz ze zmianami w strukturach szeregów adekwatnych dla decydenta, konsekwentnie każda zmiana w polityce publicznej systematycznie zmieni strukturę modelu ekonometrycznego” (Lucas, 1983). Ta krytyka znana jest na gruncie ekonomii i analizy polityk publicznych jako tzw. krytyka Lucasa.

Reakcją na tę krytykę były prace nad nowym rodzajem modelowania, m.in. nad modelami dynamicznej stochastycznej równowagi ogólnej (DSGE – *Dynamic Stochastic General Equilibrium*). Są one obecnie wykorzystywane do prognozowania i analizy polityk publicznych w wielu krajach, np. przez banki centralne, a także przez Komisję Europejską i organizacje międzynarodowe. W tym kontekście znamienna jest wypowiedź jednego z najwybitniejszych ekonomistów, noblisty Roberta Solowa przed Komisją do spraw Nauki i Technologii Izby Reprezentantów Kongresu Stanów Zjednoczonych w kontekście kryzysu finansowego: „teoria ekonomiczna jest zawsze i z konieczności zbyt prosta; temu nie można zaradzić. Lecz jest tym bardziej ważne, by stale wskazywać głupstwa gdziekolwiek się pojawiają. Szczególnie gdy przychodzi do spraw tak istotnych jak makroekonomia, ekonomista głównego nurtu, jak ja, utrzymuje, że każda hipoteza musi przejść egzamin dobrego nosa (*smell test*): czy to rzeczywiście ma sens? Nie sądzę, że popularne obecnie modele DSGE zdają egzamin dobrego nosa. Przyjmują one za oczywistość to, że cała gospodarka może być pomyślana jakby była pojedynczą, spójną osobą lub dynastią realizującą racjonalnie zaprojektowany długofalowy plan, od czasu do czasu zakłócany przez nieoczekiwane szoki, ale adaptującą się do nich w racjonalny i spójny sposób. Nie sądzę, że ten obraz zdaje egzamin dobrego nosa. (...) Adwokaci [tej idei] bez wątpienia wierzą w to, co mówią, ale zdaje się, że przestali węszyć lub w ogóle stracili zmysł węchu” (Solow, 2010).

Wspominamy o tych ograniczeniach nie po to, by zniechęcać do wykorzystania osiągnięć nauki, lecz by przestrzec przed nadmiernym optymizmem co do jej możliwości (może nawet, ze względu na wartość wolności – całe szczęście). Strategia służy m.in. temu, by osiągać to, co jeszcze nie było osiągnięte. W związku z tym modele oparte na danych historycznych nie zawsze będą adekwatne. Mimo wszystko warto przy przewidywaniu konsekwencji poszczególnych opcji strategicznych posługiwać się analizami ilościowymi, zdając sobie sprawę, że będzie to w najlepszym wypadku przybliżenie możliwych do uzyskania wielkości. Warto podjąć trud w miarę precyzyjnego, ilościowego określenia spodziewanych efektów, zestawić je z nakładami na każdą z opcji i szansą sukcesu oraz określić minimalne wymagania dotyczące skuteczności, które powinien spełnić dany program w obrębie strategii. Dobrze jest nakreślić różne scenariusze rozwoju sytuacji w przypadku poszczególnych wariantów, nie tylko te optymistyczne, lecz także zakładające wystąpienie rozmaitych możliwych przeszkód. Ważne jest przeprowadzenie symulacji dotyczących odporności poszczególnych wariantów na krytyczny zestaw parametrów sytuacji, które mogą mieć miejsce (*stress-test*; Bardach, 2007).

Największym problemem w kreowaniu polityk publicznych jest beztroska wynikająca z niedostatecznego zaangażowania w ocenę potencjalnych skutków dokonywanych wyborów. Dotyczy to także procesu legislacyjnego, w którym obowiązuje zasada oceny skutków legislacji. Towarzyszący wnioskowi legislacyjnemu dokument, zawierający ocenę skutków legislacji, jest traktowany często jak piąte koło u wozu. A powinien to być jeden z najstarszej opracowywanych dokumentów. Zapisane w nim wnioski powinny być efektem porównania różnych opcji oraz oceny ich kosztów i oddziaływania. Wymaga to jednak stworzenia profesjonalnych służb analitycznych wspierających polityków – nie po to, by zwiększać ingerencję państwa w życie społeczne, lecz po to, by była ona podejmowana wtedy, gdy rzeczywiście z dużym prawdopodobieństwem można oczekiwać jej pozytywnych efektów.

Na mocy ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zarówno strategię, jak wynikające z nich programy operacyjne podlegają ewaluacji *ex-ante*, która powinna oszacować potencjalną skuteczność i efektywność programów. Ocena *ex-ante* także dokonuje prognozowania wyników. Nie należy jej jednak utożsamiać z pracami analitycznymi przedstawionymi wyżej. Ewaluacja *ex-ante* prowadzona jest przez podmiot zewnętrzny w stosunku do podmiotu programującego strategię. Koncentruje się ona na ostatecznie wybranym wariantcie strategii czy programu i przeprowadza krytyczną analizę dokumentu programowego pod kątem jakości diagnozy, sformułowania celów i ich trafności w stosunku do zdefiniowanych potrzeb, spójności logiki programu i zabezpieczenia wdrażania, rozmiaru i sposobu alokacji środków i spodziewanych efektów, wraz z ich odniesieniem do nakładów. Ewaluator może wnieść istotny wkład w udoskonalenie planu strategicznego, ale raczej nie cofnie się do samego momentu wyboru wariantu. Zapewne ewaluacja *ex-ante* może wykorzystać materiały zgromadzone w toku pracy nad wariantami polityki.

Prognozowanie wyników interwencji to ciągle obszar eksploracji badawczej. Wymaga dużej wiedzy i wyobraźni, ale też dobrego przygotowania metodologicznego. Jest jednak bardzo potrzebne jako warsztatowe dopełnienie fazy wyboru opcji.

9.7. Porównanie wariantów i wybór rekomendowanej polityki

Prognozowanie potencjalnych efektów dla każdego z wariantów przygotowuje ważny etap, którym jest wybór wariantu rekomendowanego do realizacji. Jeśli dobrze zostaną przeprowadzone poprzednie fazy, dysponujemy kryteriami wyboru, które kodują istotne preferencje decydentów oraz prognozowanym w każdym wariantcie poziomem kluczowych efektów i koniecznych nakładów. W przypadku strategii rozwoju, które są dokumentami złożonymi, o rozbudowanej hierarchii celów, wyzwaniem jest zawsze podjęcie decyzji o strukturze alokacji niewystarczających zasobów na konkurujące cele. Strategia jest sztuką wyboru. Często jest to np. wybór między łagodzeniem bieżących dotkliwości a inwestycjami rozwojowymi o dłuższym okresie zwrotu, które jednak pozwolą – z opóźnieniem – sfinansować także te odczuwane na bieżąco dotkliwości. Bardzo ważne jest to, by ujawnić te dylematy i porównać ze sobą poszczególne opcje. Nie jest to zadanie łatwe. Rzadko bywa tak, że któryś wariant jest pod wszystkimi względami lepszy od innych. Najczęściej warianty konkurują ze sobą wyższym spodziewanym efektem w odmiennych obszarach. Nie zawsze też da się wycenić te efekty w porównywalnych jednostkach, np. w pieniądzu. Dlatego dokonanie wyboru powinno być starannie przygotowane. W takich złożonych sytuacjach praktyczny E. Bardach sugeruje wprowadzenie do analizy punktów krytycznych dla poziomu osiągnięcia różnych konkurujących ze sobą celów: jaki jest najniższy akceptowalny poziom efektów w każdym z obszarów. Warianty można porównać pod względem tego, w jakim zakresie osiągają te minimalne progi. W procesie porównywania warto jest po wstępnej analizie wyeliminować najsłabsze opcje po to, by skupić uwagę na porównaniu najlepszych. Należy zawsze jako punkt odniesienia analizować i porównywać opcję bazową – niewprowadzania zmian (Bardach, 2007). Jedną z technik pomocnych w przypadku porównywania wariantów jest analiza kosztów i korzyści, w której wykorzystuje się szacunkowe wyceny pozycji, które nie podlegają transakcjom rynkowym i nie mają rynkowej wyceny.

W przypadku podejmowania decyzji o rekomendacji określonego wariantu strategii czy programu operacyjnego bardzo ważne jest, by przy porównaniach uwagę koncentrować na spodziewanych efektach, odniesionych następnie do szacowanych kosztów, a nie na porównywaniu działań. Trzeba brać pod uwagę nie tylko zaplanowane efekty, ale spróbować zdefiniować możliwość wystąpienia efektów niezamierzonych. Każda polityka publiczna przynosi i jedno, i drugie. Mogą być one oceniane pozytywnie lub negatywnie (przy czym możemy przyjąć, że nie zamierza się celowo uzyskiwać efektów ocenianych negatywnie).

Rekomendowanie wyboru określonego wariantu jest udzielaniem odpowiedzi na fundamentalne pytanie: co robić? Faktyczna rekomendacja jest ze swej natury:

- możliwa do wcielenia w życie i sformułowana jako dyrektywa działania, wychodząca poza proste podsumowanie faktów i prognoz w kierunku powinności i aspiracji,
- zorientowana na przyszłość (w przeciwieństwie do ewaluacji i monitoringu),
- odwołująca się do wartości.

William L. Dunn wskazuje jeszcze na złożoność etyczną rekomendacji, wynikającą ze skomplikowanych relacji między wartościami, które mogą występować zarówno jako wartości ostateczne, jak i instrumentalne (Dunn, 2007).

Prezentowane tutaj podejście jest pewnym kompromisem między racjonalnym modelem wyboru a inkrementalizmem orientacji na reaktywne radzenie sobie z pojawiającymi się problemami (Lindblom, 1959). Zbliżone jest do proponowanego przez Amitai Etzioniego modelu „mieszanego przeglądu” („*mixed scanning*” model), który polega – w dużym skrócie – na kompromisie między podejściem racjonalnym i inkrementalnym – „optymalne decyzje mogą wyniknąć z pobieżnego przeszukania («przeglądu») alternatyw, a następnie szczegółowego sprawdzania najbardziej obiecujących alternatyw” (Howlett, Ramesh, 2003, s. 174). W empirycznych analizach procesów decyzyjnych w administracji wskazuje się m.in. na silną predylekcję dla modelu irracjonalnego, który został określony „wdzięcznym” mianem modelu kosza na śmieci (Cohen [*et al.*], 1972). Prezentowane tu ujęcie ma jednak przede wszystkim praktycznie zorientowany, normatywny charakter.

Na zakończenie punktu poświęconego dokonywaniu wyboru rekomendowanego wariantu strategii czy programu trudno nie zacytować dowcipnej, ale jakże pouczającej dyrektywy, sformułowanej przez niezawodnego Bardacha pod nazwą „test banknotu dwudziestodolarowego”: „teraz analityk powinien poddać swoją preferowaną alternatywę polityki «testowi banknotu dwudziestodolarowego». Nazwa tego testu pochodzi od starego dowcipu dotyczącego ekonomistów. Dwaj przyjaciele spacerują ulicą, gdy jeden z nich pochyla się, żeby podnieść coś z chodnika. «Co powiedziałbyś na banknot dwudziestodolarowy!» – mówi. «Nie może być» – twierdzi drugi, który jest ekonomistą. «Gdyby tutaj się znajdował, ktoś inny już by go wcześniej podniósł». Analogia jest następująca: jeśli preferowana przez analityka alternatywa polityki jest taką wspaniałą ideą, to dlaczego nie została już zrealizowana?» (Bardach, 2007, s. 80).

9.8. Konsultacja i uzgodnienie polityk publicznych

9.8.1. Partycypacja obywatelska

Istotnym zagadnieniem w rozważaniach nad mechanizmami konsultacji propozycji polityk publicznych jest kwestia partycypacji obywatelskiej. Wiele na to wskazuje, że w nowożytnych demokracjach obywatele niespecjalnie cenią sobie obywatelską aktywność i polityczną partycypację. Jak bowiem zauważają badacze tego zjawiska, „(...) partycypacja wymaga czasu i energii, które mogą być spożytkowane przez obywateli na realizację ich prywatnych aspiracji i czerpanie osobistych przyjemności” (Fung, 2008, s. 670).

Energia obywateli nie powinna być zatem, jeśli literalnie interpretować przywołaną powyżej opinię, pożytkowana na realizację nazbyt romantycznych oczekiwań od obywatelskiej aktywności w sytuacji, gdy sprawy publiczne mogą być dobrze prowadzone przez posiadających demokratyczny mandat polityków i profesjonalnych urzędników administracji

publicznej. Takie wyobrażenie byłoby jednak nieuprawnione. Wizja rządu zorganizowanego na modłę technokratyczną, działającego w sposób odpowiedzialny i responsywny, jest utopijna, podobnie jak utopijna jest wizja radykalnej partycypacji i w pełni deliberatywnej demokracji.

Budowany z móżdżem i nieustannie doskonalony w ramach demokratycznego porządku prawnego (od ponad dwóch stuleci) aparat państwa i jego administracji w pewnych polach jego działania zawodzi, wykazuje immanentną skłonność do autonomizowania się i nabywania cech technokratycznie pojmowanego zarządzania sprawami publicznymi. Skutecznym remedium na ten rodzaj przypadłości jest obywatelska aktywność i partycypacja w sprawach publicznych (Fung, 2008, s. 670).

Pytanie o to, w jakim zakresie i charakterze partycypacja obywatelska powinna być obecna w procesie projektowania propozycji dotyczących kształtu polityk publicznych tylko pozornie brzmi banalnie. Pierwsza odpowiedź, która się nasuwa, brzmi: „partycypacja obywatelska powinna zawierać się w tym procesie w stopniu możliwie szerokim”. Jeśli jednak dostrzeżemy, że postulat ten jest nazbyt romantyczny, a to głównie za sprawą możliwości jego wypełnienia, odpowiedź na to samo pytanie może brzmieć: partycypacja obywatelska powinna mieć miejsce w kluczowych momentach tego procesu. Kiedy obywatele są dobrze poinformowani, posiadają stabilne preferencje, komunikacja między nimi a politykami tworzy wzajemne zrozumienie i zaufanie, działania polityków są zgodne z preferencjami wyborców, a biurokracja ma potencjał do rozwiązania tego problemu, wtedy zakres obywatelskiej partycypacji może być mniejszy. Istnieje jednak wiele przypadków, w których nie wszystkie te warunki są spełnione. Pełniejsze wykorzystanie mechanizmów obywatelskiej partycypacji i deliberacji może wtedy okazać się niezbędne (Fung, 2008, s. 683).

Partycypacja i deliberacja nie są alternatywami wobec standardowych mechanizmów działania państwa i jego aparatu administracyjnego. Należy postrzegać je w sposób komplementarny – jako kombinację instytucji, praktyk operacyjnych i procedur administracyjnych, których umiejętne kontekstowe wykorzystanie służy jakości prowadzenia spraw publicznych i wzmacnianiu responsywności państwa.

9.8.2. Mechanizmy uzgadniania polityk publicznych

Kluczowym stadium projektowania polityki publicznej jest jej uzgadnianie. Można wyróżnić trzy jego rodzaje:

- perswazja,
- negocjacje,
- obustronne korzyści (Susskind, 2008, s. 269).

Perswazja, w przypadku uzgadniania polityki publicznej, to długotrwały proces przedstawiania racji i argumentów. Jego wyróżnikami są: otwarta debata, szerokie konsultacje oraz przekonywanie decydentów, beneficjentów i interesariuszy do wyrażenia aprobaty dla proponowanego rozwiązania. Najczęściej zabiegający o aprobatę odwołuje się do systemu aksjonormatywnego, eksponuje znaczenie interesu publicznego i dobra wspólnego. Forma

uzgadniania polityki publicznej, oparta przede wszystkim o argumentację normatywną, rzadko okazuje się być na tyle skuteczna, aby przekonać innych do słuszności prezentowanych racji i celowości proponowanych rozwiązań.

Negocjacje polegają na uzyskaniu przez aktorów polityki publicznej zadawalających ich rezultatów poprzez mechanizm osiągania korzyści, a zarazem czynienia ustępstw. Repertuar wykorzystywanych instrumentów jest bardzo rozbudowany. Mieszczą się w nim m.in.:

- 1) polityczna mobilizacja zwolenników,
- 2) wywieranie presji społecznej,
- 3) kształtowanie opinii publicznej,
- 4) manipulowanie informacjami,
- 5) radykalizm w ocenie określonych problemów społecznych.

Wiele polityk publicznych jest uzgadnianych poprzez mechanizm negocjacji. Jego wyniki przybierają najczęściej postać rozwiązań suboptymalnych.

Trzecie z podejść można określić mianem strategii osiągania wzajemnych korzyści. Pojawiają się w nim elementy charakterystyczne dla perswazji i negocjacji. Nie one jednak rozstrzygają o specyfice tego podejścia. Jest nim założenie o podzielanym przez aktorów przekonaniu o zasadności działania na rzecz dobra publicznego i uwzględnianiu tego w staraniach o osiągnięcie ich partykularnych celów. Równie ważnym jego wyróżnikiem jest podmiotowe traktowanie się aktorów polityki publicznej. W podejściu tym ważniejsze od sporu i konfliktu, silnie występujących w przypadku negocjacji, jest koncyliacja i konsensus. Aktorzy, działając w oparciu o tego rodzaju logikę, podzielają pogląd o konieczności współdziałania dla osiągnięcia własnych celów. W tym upatrują możliwości maksymalizowania tak własnych, jak i wspólnych korzyści. Uznaje się, że polityki publiczne uzgodnione poprzez ten mechanizm są trwalsze, a proces ich implementacji cechuje się wyższą skutecznością, efektywnością i trwałością (Susskind, 2008, s. 269).

Miejsce szczególne w procesie uzgadniania polityki publicznej przypada politykom posiadającym demokratyczne uprawnienie i jednocześnie przekonanie do działania na rzecz interesu publicznego. Na nich to spoczywa powinność agregacji społecznych oczekiwań i interesów. To oni inicjują i prowadzą prace nad projektowaniem polityki publicznej. Wreszcie to oni odpowiadają przed opinią publiczną za jakość i efekty tych polityk. Innymi słowy, to od jakości ich przywództwa zależy jakość polityki publicznej.

Coraz większego znaczenia w procesie projektowania polityk publicznych nabiera rola ekspertów (w tym naukowców). Polega ona na dostarczaniu dowodów, uzyskiwanych poprzez zastosowanie procedur naukowych, stanowiących argument w debacie publicznej i podstawę decyzji podejmowanych przez decydentów publicznych. Nie jest to zatem filozofia myślenia o sprawach publicznych bliska poglądom utożsamiających się ze scjentyzmem i wyrażających przekonania, że „(...) wszystkie ważne problemy, przed którymi stoi cywilizacja ludzka, są problemami technicznymi, stąd też można je wszystkie rozwiązać na gruncie już istniejącej bądź łatwo dostępnej wiedzy, o ile tylko ma się do dyspozycji wystarczające środki” (Crick, 2004, s. 125).

9.9. Uwagi końcowe

Przedstawiona w tym rozdziale podstawowa charakterystyka funkcji i miejsca analizy polityk publicznych w strategicznym zarządzaniu rozwojem jest z konieczności skrótowym zarysem tego zagadnienia. Nie wchodziliśmy głębiej w wiele zagadnień technicznych, gdyż to wymagałoby napisania odrębnego podręcznika, a nie rozdziału. Pominęliśmy taką praktyczną kwestię, jak charakterystyka dokumentu zawierającego strategię opartą na przyjętych ostatecznie do realizacji wariantach i zasady prezentacji rozwiązań. Część zagadnień praktycznych znajdzie się w odrębnie opracowywanym praktycznym poradniku dotyczącym budowania strategii.

Kluczowym przesłaniem tego rozdziału jest postulat instytucjonalizacji analizy polityk publicznych w działalności polskiej administracji publicznej. Jednym z jej aspektów będzie wprowadzenie zasady opracowywania wariantów w procesie programowania strategii i poszczególnych polityk czy programów publicznych. Wprowadzenie analizy polityk publicznych do praktyki administracyjnej pozwoli lepiej wykorzystywać wiedzę w procesach podejmowania decyzji. W konsekwencji powinno to dać lepsze efekty rządzenia na różnych szczeblach.

Marcin Zawicki

Rozdział X

Implementacja polityk i programów publicznych

10.1. Polityka jako przedmiot implementacji

Miarą sukcesu realizacji polityk publicznych jest stopień, w jakim przyczyniają się one do likwidacji problemów, które były powodem podjęcia tych polityk. O skuteczności w rozwiązywaniu problemów decydują:

- wybór optymalnej polityki (co należy zrobić?),
- sposób wdrożenia polityki (jak należy to zrobić?).

O ile wyborem optymalnej polityki zajmuje się analiza polityki, o tyle zagadnienia sposobu wdrożenia polityki stanowią przedmiot implementacji polityk publicznych.

Mianem implementacji określa się ogół zaplanowanych i niezaplanowanych działań, które następują od momentu wyboru polityki publicznej planowanej do wdrożenia (intencja), aż do uzyskania rezultatów tego wdrożenia (efekty). To, co dotyczy implementacji polityk, mieści się w przestrzeni cyklu polityki publicznej, usytuowanej między pytaniami: o to, „co powinno być wykonane?”, a „co zostało wykonane?” (Smith, Larimer, 2009, s. 155). Istotę implementacji najpełniej charakteryzują zatem pytania: co się dzieje? lub co powinno się dziać? podczas wdrażania polityk publicznych i powstawania ich efektów.

Teorię implementacji należy wyraźnie oddzielić od oceny wdrażania polityk publicznych. Nie zajmuje się ona oceną wpływu polityki na stopień ograniczenia problemu lub wsparcia grup docelowych, którym polityka ta służy, ale też nie ogranicza się jedynie do procesu wdrażania polityki. Jej aspiracją jest również ocena, wyjaśnianie i zrozumienie mechanizmów rządzących wdrażaniem polityk publicznych. Zamierzenia te ilustrują pytania: „czy to, co się dzieje jest tym, co było założone i pożądane?” oraz „dlaczego to, co się dzieje przebiega w taki, a nie inny sposób?” (Werner, 2010, s. 1).

Implementację polityk publicznych inicjuje uchwalenie ustawy czy zatwierdzenie programu do realizacji. Głównym zadaniem podmiotów odpowiedzialnych za implementację polityki pozostaje wówczas translacja, interpretacja i adaptacja do rzeczywistych warunków intencji, wyrażonej w uchwalonych aktach prawnych czy dokumentach programowych. Warto dostrzec, że nie ma ogólnej zgody co do momentu, od którego implementacja się rozpoczyna. Zdaniem niektórych implementacja polityki rozpoczyna się wtedy, kiedy akt organu stanowiącego (np. parlamentu) trafia do egzekutywy, gdzie podlega dalszej adaptacji i uszczegółowieniu. Inni znawcy problematyki twierdzą natomiast, że taki sposób rozumowania jest jednak zbyt uproszczony, gdyż pomija polityki, które formułuje wyłącznie aparat biurokratyczny, bez bezpośredniego udziału legislatur.

Celem tego rozdziału jest przedstawienie podstawowych zagadnień problematyki implementacji polityk publicznych. Rozdział składa się z trzech podrozdziałów. W pierwszym omówiona została geneza i ewolucja badań nad implementacją polityki. Proces i aktorzy implementacji polityk publicznych oraz instrumentarium implementacyjne stanowią przedmiot rozważań w części drugiej. Tematyka trzeciego punktu rozdziału koncentruje się na zarządzaniu implementacją polityki, czynnikach sprzyjających i zagrażających implementacji oraz zmianom w implementacji.

10.2. Podejścia do implementacji polityk publicznych

Geneza badań implementacyjnych sięga wczesnych lat siedemdziesiątych XX w. W 1973 r. Jeffrey Pressman i Aaron Wildavsky opublikowali pracę – *Implementation*, uważaną za pierwszą, znaczącą publikację w całości dedykowaną problematyce wdrażania polityk publicznych (Pressman, Wildavsky, 1973). W 1975 r. Erwin Hargrove określił implementację mianem brakującego ogniwa w badaniach nad procesem polityki publicznej (Hargrove, 1975), a w 1977 r. E. Bardach przedstawił wyniki pionierskich badań nad problemem konfliktów i różnic interesów uczestników procesu implementacji (Bardach, 1977).

Najczęściej przyjmuje się, że na problematykę implementacji polityk publicznych można patrzeć z trzech następujących perspektyw:

- 1) perspektywy odgórnej,
- 2) perspektywy oddolnej,
- 3) perspektywy syntezy, nazywanej również perspektywą hybrydową.

Najważniejsze charakterystyki i implikacje dla implementacji postrzeganej z tych trzech perspektyw zostaną przedstawione w kolejnych podrozdziałach.

10.2.1. Perspektywa odgórna – bariery w implementacji

Implementacja z perspektywy odgórnej jest traktowana jako ciąg zdarzeń następujących od momentu podjęcia decyzji politycznej, do jej wdrożenia przy udziale aparatu wykonawczego (z reguły administracyjnego). Implementacja widziana z tej perspektywy

jest procesem, który może i powinien być w decydującym stopniu kształtowany przez kierownictwo – autorów polityk publicznych. Odgórne spojrzenie na wdrażanie polityki publicznej cechuje „racjonalność”, rozumiana w ten sposób, że najpierw formułowane są cele polityk publicznych, a następnie przeprowadzana jest analiza barier utrudniających osiągnięcie tych celów (Hill, Hupe, 2002, s. 44). Identyfikacja czynników utrudniających czy sprzyjających implementacji, jak również wzajemnych relacji między nimi jest jednym z istotniejszych obszarów zainteresowania implementacji.

Skuteczność implementacji zależy od charakteru relacji między lokalnymi organizacjami uczestniczącymi we wdrażaniu programu. Przeprowadzona przez Pressmana i Wildavsky'ego analiza wdrożenia w kalifornijskim Oakland federalnego programu rozwoju gospodarczego pozwoliła sformułować następujące wnioski:

- w przypadku, kiedy powodzenie określonego działania zależy od wielu podmiotów uczestniczących w procesie implementacji, to współpraca między wszystkimi ogniwami tego procesu musi być bardzo bliska,
- jeżeli chociaż jedno ogniwo procesu implementacji przestaje funkcjonować w sposób prawidłowy, klęska przedsięwzięcia wdrożeniowego staje się wysoce prawdopodobna,
- przyczyny niepowodzeń w implementacji nie leżą wyłącznie po stronie samego procesu wdrażania, ale są one również spowodowane błędnym doбором lub źle działających instrumentów implementacyjnych (Hill, Hupe, 2002, s. 44–45).

Polityki publiczne różnią się pod względem trudności implementacyjnych. Implementację polityk będzie ułatwiać porównanie zakresu zmiany oczekiwanej na skutek wdrożenia polityki z poziomem akceptacji dla tej polityki. Sukces implementacji polityki będzie zatem tym większy, im mniejsze są oczekiwania co do zakresu zmiany, jaką ona spowoduje, oraz im wyższy jest konsens w sprawie zasadności realizacji określonej polityki (Hill, Hupe, 2002, s. 45–46).

Zbliżona typologia pozwala określić wzorce implementacji polityk publicznych na podstawie poziomu niejednoznaczności polityk oraz poziomu konfliktu wobec jej celów czy założeń (tabela 3).

Tabela 3. Poziom niejednoznaczności i konfliktu wokół polityk publicznych a wzorce implementacji

		Poziom konfliktu	
		niski	nysoki
Poziom niejednoznaczności	niski	wdrażanie administracyjne	wdrażanie polityczne
	nysoki	wdrażanie eksperymetalne	wdrażanie symboliczne

Źródło: Martland, 1995, [za:] de Leon, de Leon, 2002, s. 485.

Praktyczna użyteczność tego dwuwymiarowego ujęcia cech polityk polega na tym, że w zależności od zidentyfikowanego stopnia jednoznaczności polityk oraz poziomu akceptacji jej celów i założeń, możliwe jest zastosowanie jednego z następujących wzorców implementacji polityk publicznych:

- **wdrażanie administracyjne** – czytelne, jednoznaczne polityki oraz powszechna akceptacja ich celów i założeń umożliwia zastosowanie rutynowych wzorców implementacji, której ciężar spoczywa na administracji,
- **wdrażanie polityczne** – czytelne, jednoznaczne polityki oraz wysoki poziom sporu wokół ich celów i założeń skłania do wdrażania polityk przy aktywnym udziale segmentu politycznego, który dąży do ograniczenia poziomu konfliktu wokół celów polityki,
- **wdrażanie eksperymentalne** – polityki niejednoznaczne, ale ogólnie akceptowane i popierane, są wdrażane ścieżkami eksperymentalnymi – efekty tych polityk są trudniejsze do przewidzenia,
- **wdrażanie symboliczne** – polityki niejednoznaczne i budzące konflikt wokół ich celów i założeń wdrażane są z reguły w sposób deklaracyjny, bez angażowania poważnych środków oraz nie rokujący uzyskania znaczących efektów.

Odgórny wzorzec implementacji akcentuje rolę czynników wpływających na rezultaty implementacji oraz zależności między nimi. Do kluczowych dla implementacji polityki czynników, dostrzeganych z odgórnej perspektywy wdrażania, należą (Hill, Hupe, 2002, s. 45–46):

- 1) cele i standardy polityk, czyli cele polityk oraz wynikające z nich klarowne wytyczne do oceny efektów implementacji polityk,
- 2) dostępne zasoby i bodźce,
- 3) jakość relacji między organizacjami uczestniczącymi w implementacji,
- 4) charakter agencji wdrożeniowych, ich uprawnienia kontrolne oraz więzi formalne i nieformalne łączące je z podmiotami kreującymi polityki i egzekwującymi efekty,
- 5) otoczenie ekonomiczne, społeczne i polityczne,
- 6) stosunek podmiotów wdrażających do implementacji, tj. skłonności poznawcze (zdolność i wola zrozumienia materii) oraz rodzaj i intensywność poczucia odpowiedzialności za implementację (akceptacja, neutralność, niechęć).

Ważną zasadą implementacji jest zdolność legislatury do strukturyzacji procesu implementacji polityki publicznej oraz ograniczania trudności implementacyjnych. O skuteczności implementacji polityki świadczy istnienie klarownego rozdziału między formułowaniem polityki, jej wdrażaniem i uzyskiwaniem informacji zwrotnej (Sabatier, Mazmanian, 1980, s. 544). Projektując działania implementacyjne, należy więc postawić pytania dotyczące (Sabatier, 1986, s. 22):

- spójności działań podejmowanych przed podmioty implementujące i beneficjentów polityk z intencjami twórców polityk,
- osiągalności celów polityk w czasie, wyrażanej m.in. spójnością relacji między efektami (oddziaływaniem) polityki a jej celami,
- czynników wpływających na produkty i oddziaływanie polityk,
- zmiany polityk w czasie na podstawie zgromadzonych doświadczeń.

10.2.2. Perspektywa oddolna – ograniczenia biurokratyczne i aktorzy implementacji

Nurt oddolny implementacji koncentruje uwagę na „najniższym” poziomie implementacji, a więc miejscu styku, w którym produkty polityk publicznych są dostarczane ich odbiorcom – obywatelom, przedsiębiorcom itd. Implementacja widziana z perspektywy oddolnej eksponuje wpływ, jaki na efekty polityk publicznych wywierają pracownicy niższych szczebli, bezpośrednio uczestniczący w implementacji polityk (Winter, 2002, s. 153).

Przyczyną trudności w implementacji polityk publicznych jest ograniczone możliwości kontrolowania działań biurokratów wdrażających polityki publiczne. Problemem tym zajmuje się tzw. teoria biurokracji ulicy (*street-level bureaucracy*; Lipsky, 1980). Dla praktyki wdrażania polityk publicznych istotne znaczenie ma konstatacja, że w naturze urzędników niższych szczebli leży koncentrowanie się na wykonywanej pracy, a nie na uczestnictwie w realizacji jakiegś polityki. Dla biurokratów niższego szczebla, przywykłych do swobody działania oraz utrzymywania bliskich kontaktów z obywatelami czy klientami, realizacja polityki publicznej jest obowiązkiem trudnym do zaakceptowania. W rezultacie wszelkie próby hierarchicznego kontrolowania biurokratów zwiększają ich skłonność do lekceważenia potrzeb ich klientów (Hill, Hupe, 2002, s. 53).

Termin „biurokracja ulicy” należałoby w powyższym kontekście rozumieć rozszerzająco, czyli odnosić go nie tylko do pracowników aparatu administracyjnego, ale również niepublicznych i parapublicznych podmiotów, realizujących zadania publiczne na podstawie kontraktów lub innych form współpracy z administracją. Idąc tropem koncepcji biurokracji ulicy, można postawić tezę, że fundamentalnym dla implementacji polityk publicznych wyzwaniem jest znalezienie złotego środka, polegającego na takim zintegrowaniu zadań rutynowych i tych dotyczących realizacji polityki publicznej (jeżeli ich rozdzielność jest immanentną cechą polityki), które skłoniłoby „biurokratów ulicy” do przywiązywania jednakowej wagi do obydwu rodzajów zadań.

Odpowiedzi na wynikające z koncepcji biurokracji ulicy problemy implementacyjne można poszukiwać w teorii „krótkowzroczności zarządczej”, która dowodzi dominacji motywacji do osiągania celów natychmiastowych nad celami dalekosiężnymi (Hrebiniak, Joyce, 1986, s. 5). O ile tendencja ta jest uznawana za naturalną i zdrową, o tyle sposobem jej opanowania jest zapewnienie równowagi między strategią (implementowaną polityką) a działaniami bieżącymi poprzez wdrożenie systemu kontroli strategicznej, opartego na miernikach krótkookresowych, pozwalającego szacować postęp osiągania zamierzeń długookresowych (Goold, Quinn, 1990, s. 45).

Dla powodzenia implementacji ważna jest wiedza o interesariuszach problemów publicznych, rozumienie ich znaczenia i oczekiwań oraz relacji między nimi. W tym celu na etapie poprzedzającym implementację prowadzone są analizy, polegające np. na projektowaniu sieci powiązań między aktorami publicznymi i prywatnymi oraz politykami wdrażanymi w celu rozwiązania problemu. Rezultatem tego rodzaju analiz są sporządzane empirycznie mapy struktur implementacyjnych. Ich zaletą jest to, że uwzględniają one również więzi

nieformalne, wykraczające poza formalne czy hierarchiczne relacje (Winter, 2006, s. 153–154). Konstruowanie map tego rodzaju powinno znajdować uzasadnienie w przypadku wdrażania szczególnie złożonych polityk, których interesariuszami są podmioty o zróżnicowanych oczekiwaniach względem tych polityk.

10.2.3. Perspektywa syntezy – sieci implementacji

Naturalną ścieżką ewolucji myślenia o implementacji było dostrzeżenie korzyści, jakie dla tej dziedziny może przynieść integracja odgórnego i oddolnego spojrzenia na implementację polityk publicznych. Metodologicznie zrećtnie próbował to ujmować Richard Elmore, którego zdaniem projektanci polityk publicznych powinni uwzględniać w swych analizach instrumentarium implementacyjne i zasoby dostępne dla wdrożenia polityki, ale również podatność grup docelowych na różne bodźce czy też zdolność urzędników niższych szczebli do odpowiedniego stosowania tych bodźców wobec grup docelowych i problemów im doskwierających (Elmore, 1985).

Efektom rozwoju myślenia syntezy jest kategoryzacja działań implementacyjnych, polegająca na rozróżnieniu i zdefiniowaniu implementacji jako zarządzania systemami, procesu biurokratycznego, rozwoju organizacyjnego oraz przestrzeni konfliktu i negocjacji (Hiil, Hupe, 2002, s. 57–58).

Za sprawą Fritza Sharpfa i innych na implementację zaczęto patrzeć także jak na sieć przenikających się interesów. Jego zdaniem „kierunki polityki oraz efekty jej implementacji są wynikiem interakcji, jakie zachodzą między wielością niezależnych aktorów posiadających odrębne interesy, cele i strategię” (Sharpf, 1978, [za:] Hill, Hupe, 2002, s. 59).

Postrzeganie implementacji jako sieci powiązań zainspirowało Paula Sabatiera i Hanka Jenkinsa-Smitha do zbudowania teorii struktury koalicji interesów (*Advocacy Coalition Framework*). Ta ogłoszona w 1993 r. koncepcja zajmuje się wyjaśnianiem interakcji zachodzących między konkurującymi grupami interesów (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993). W skład koalicji interesów wchodzi reprezentanci podmiotów publicznych różnych szczebli administracyjnych i podmiotów niepublicznych, którzy mają określone oczekiwania wobec kształtu wdrażanych polityk. Z tej przyczyny koalicje, dążąc do realizacji własnych interesów, próbują wpływać na proces formowania i wdrażania polityk, a nawet nim manipulować. To, w jakim stopniu koalicje osiągną zamierzone cele, zależy od tego, w jakim stopniu inne siły polityczne, społeczne czy ekonomiczne będą skłonne im to ułatwić lub w tym przeszkodzić. Teoria struktury koalicji interesów zakłada, że kształt wdrażanej polityki z biegiem czasu ulega zmianom, które zależą od możliwości wywierania wpływu na kierunek tej polityki przez zainteresowane nią koalicje (Kraft, Furlong, 2009, s. 68–69).

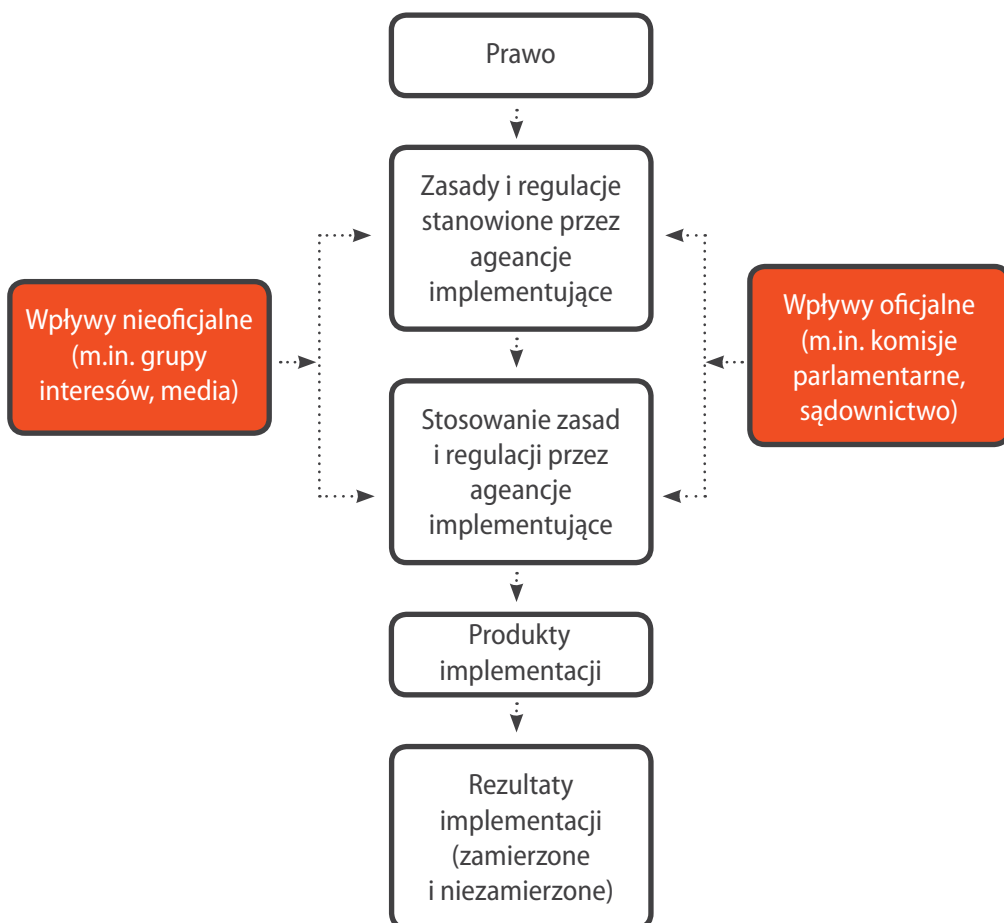
Teoria struktury koalicji interesów ma istotne znaczenie dla implementacji z racji jej użyteczności praktycznej, którą odzwierciedla duża liczba analiz przeprowadzonych z jej pomocą, zwłaszcza w takich sektorach gospodarki, jak rolnictwo, telekomunikacja i ochrona środowiska.

10.3. Proces, aktorzy i instrumenty implementacji polityk publicznych

10.3.1. Proces implementacji polityki

Procesem implementacji polityk publicznych jest działalność aparatu administracyjnego polegająca na przenoszeniu do praktyki zobowiązań wynikających z tytułu zatwierdzonej do realizacji polityki publicznej. Implementacja jest inicjowana w następstwie wyboru polityki publicznej i określenia jej celów przez decydentów politycznych. W tym znaczeniu ideą przewodnią procesu implementacji jest doprowadzenie do wyegzekwowania celów zaplanowanej polityki.

Rysunek 6. Proces implementacji polityk publicznych



Przyjmuje się, że proces implementacji polityk publicznych (rysunek 6) rozpoczyna się z chwilą ustanowienia prawa. Agencje, które zostały wskazane jako podmioty implementujące polityki, określają własne mechanizmy (zasady, przepisy szczegółowe), którymi będą się kierować w toku implementacji polityki. W kolejnym etapie procesu implementacji polityki mechanizmy te są stosowane w praktyce. Zarówno na etapie projektowania, jak i stosowania mechanizmy implementacyjne są kształtowane poprzez wpływ, jaki jest wywierany na agencje implementujące przez oficjalne i nieoficjalne działania i grupy interesów, co analizuje teoria struktury koalicji interesów. Efektami końcowymi procesu implementacji są produkty oraz założone i niezamierzone rezultaty implementacji.

10.3.2. Uczestnicy implementacji polityki

Polityki publiczne wdraża głównie aparat biurokratyczny. Agencje odpowiedzialne za wdrożenie są określane na etapie projektowania polityk. Mogą nimi być zarówno podmioty istniejące, wyspecjalizowane we wdrażaniu określonych polityk publicznych, jak i podmioty specjalnie powoływane do wdrażania nowej polityki publicznej. Zakres uprawnień decyzyjnych przekazywanych agencjom implementacyjnym jest zróżnicowany, przy czym zawsze dysponują one kompetencjami do szczegółowego dookreślenia mechanizmów wdrożeniowych, które stosują.

Uczestnikami procesu implementacji polityk publicznych są również inne podmioty publiczne (parlament, sądy), jak i podmioty prywatne i społeczne (organizacje pozarządowe i społeczne, grupy interesów itd.; Anderson, 2011, s. 217–218). Udział tych podmiotów w implementacji polityk publicznych jest odpowiedni do ról statutowych, jakie podmioty te pełnią. Parlament, stanowiąc prawo, tworzy warunki wdrożeniowe dla realizowanych polityk publicznych. Sądy, wydając orzeczenia w rozstrzyganych sprawach, również kształtują porządek prawny, w którym polityki publiczne są implementowane. Grupy interesów wywierają naciski na agencje wdrożeniowe, wpływając tym samym na sposób implementacji polityk. Z kolei podmioty prywatne bywają m.in. dostawcami produktów wdrożeniowych na podstawie umów zawieranych z implementującymi polityki agencjami.

10.3.3. Instrumenty implementacji polityk publicznych

Centralne miejsce w teorii implementacji polityk publicznych zajmują instrumenty implementacyjne. W toku ewolucji podejść do implementacji zainteresowanie instrumentami nie było jednakowe. Dobór odpowiedniego instrumentarium wdrożeniowego jest aktualnie uważany za jeden z istotniejszych czynników warunkujących powodzenie przedsięwzięć wdrożeniowych.

Tabela 4. Kategorie i typy narzędzi i instrumentów implementacyjnych

Kategoria	Typ	Opis	Przykłady
Prawo	narzędzia władzy bezpośredniej	działania w sferze polityki publicznej, które zmuszają do określonych zachowań i uległości	prawo kryminalne, regulacje środowiskowe
Usługi	usługi	usługi dostarczane ich odbiorcom bezpośrednio przez władzę publiczną	usługi pocztowe, kontrola ruchu drogowego
Środki pieniężne	świadczenia	transfer publicznych środków pieniężnych do różnych kategorii beneficjentów	system zabezpieczenia społecznego
	kontrakty	kontrakty z firmami prywatnymi na dostarczanie dóbr i usług	kontrakty na dostarczanie dóbr i usług dla administracji publicznej
	wydatki ogólne	bieżące wydatki publiczne osobowe na zakup dóbr i usług, zapewniające realizację zadań publicznych	wynagrodzenia pracowników, zakup materiałów i wyposażenia
	operacje rynkowe i majątkowe	działania władz publicznych we współpracy z podmiotami prywatnymi, które mają określone skutki ekonomiczne i w sferze polityk publicznych	działalność spółek z udziałem kapitału publicznego
Podatki	podatki	polityki nakierowane na zmianę zachowań poprzez uczynienie określonych aktywności bardziej lub mniej ekonomicznie pożądanymi	ulgi podatkowe, zwolnienia podatkowe, odliczenia od podatku, polityka podatkowa, np. dotycząca stref przemysłowych

Kategoria	Typ	Opis	Przykłady
Inne instrumenty ekonomiczne	pożyczki	pożyczki stymulujące aktywizację gospodarczą lub inne pożądane efekty	pożyczki studenckie, pożyczki na rozwój małych firm
	dotacje	płatności zapewniające rentowność działalności, szczególnie gdy działalność ta wpływa na osiągnięcie kilku celów polityki publicznej	dotacje dla rolnictwa, dotacje dla podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na określonym obszarze
	ubezpieczenia	zapewnianie ubezpieczenia w przypadkach, gdy zwykle nie są one dostępne na rynku	ubezpieczenia powodziowe, ubezpieczenia depozytów
Instrumenty perswazyjne	zachęty	próby przekonania ludzi do podjęcia lub zaniechania określonych zachowań	antynikotynowe lub antynarkotykowe kampanie społeczne
	nakłanianie i sankcje	instrumenty, które na skutek bodźców finansowych skłaniają do podjęcia określonych działań	grzywny za naruszenie przepisów, dodatkowe premie za terminowe wykonanie kontraktów
	narzędzia wzmacniania potencjału	szkolenia, doradztwo, programy edukacyjne i informacyjne niezbędne do implementacji polityk publicznych	transfer technologii, szkolenia, pakiety informacyjne dla samorządu lokalnego
	narzędzia uczenia się	narzędzia pozwalające zrozumieć określone aspekty wdrażania polityk	grupy fokusowe, badania opinii publicznej, spisy, badania podstawowe i stosowane
	licencjonowanie	uprawnienia organów władzy publicznej do udzielania zgody na prowadzenie działalności, która bez licencji jest zabroniona	wydawanie prawa jazdy, udzielanie licencji zawodowych (prawniczych, inżynierskich itp.), wydawanie zezwoleń
	nieformalne procedury	procedury nieokreślone w przepisach prawnych, które są użyteczne do rozwiązania problemów publicznych	wymiana korespondencji między interesariuszami polityki

Źródło: Birkland, 2011, s. 248–250; Anderson, 2011, s. 242–252.

W tabeli 4 przedstawiona została systematyka narzędzi i instrumentów implementacyjnych. Z natury rzeczy uwzględnia ona jedynie ogólne kategorie narzędzi i instrumentów. Szczegółowe systematyki instrumentów polityk publicznych są bowiem konstruowane w relacji do konkretnych rodzajów polityk publicznych i w takim kontekście są również analizowane pod względem celowości, efektywności czy skuteczności ich stosowania.

10.4. Zarządzanie implementacją polityki

10.4.1. Zasady implementacji

Podstawową przesłanką rozwoju badań nad politykami publicznymi było zapotrzebowanie władz publicznych na praktyczną i łatwą do aplikacji wiedzę wspomagającą rządzenie. Dlatego znaczną część dorobku implementacyjnego stanowią charakterystyki czynników warunkujących wdrożenie oraz zasady i rekomendacje dla zarządzających implementacją polityk publicznych. Kluczowe znaczenie dla procesu implementacji polityki mają takie czynniki, jak: rozumienie intencji polityki, zasoby, ograniczona liczba uczestników, rozliczalność (Gerston, 2002, s. 113–114).

Podmioty odpowiedzialne za implementację muszą rozumieć istotę powierzonych im zadań, aby móc je realizować zgodnie z intencją twórców polityki. Odpowiednie zarządzanie implementacją jest możliwe jedynie wtedy, kiedy udało się osiągnąć porozumienie między autorami i jednostkami wdrażającymi politykę co do jej istoty i celów. Osiąganie oczekiwanych efektów wdrożenia polityki nie będzie możliwe, jeżeli ten podstawowy warunek nie zostanie spełniony.

Do realizacji polityk niezbędne są różnorodne zasoby – ludzkie, finansowe, techniczne (np. technologie i urządzenia) czy organizacyjne (np. uprawnienia decyzyjne). Agencje wdrażające polityki z reguły nie dysponują własnymi możliwościami wytwarzania lub gromadzenia zasobów. Odpowiedzialność za ich zapewnienie spoczywa na decydentach politycznych – autorach polityk. Truizmem jest stwierdzenie, że skuteczność polityk publicznych wzrasta proporcjonalnie do wzrostu zasobów przeznaczonych na ich realizację. Ale niewystarczająca ilość zasobów kierowanych na realizację polityk sprawia, że ich efekty są nikłe, co prowadzi do frustracji i alienacji odbiorców polityk publicznych.

O powodzeniu polityk publicznych decyduje ograniczona liczba podmiotów uczestniczących w implementacji. Struktury implementacyjne złożone z licznych podmiotów wdrażających są źródłem konfuzji natury koordynacyjnej i niezdrowej rywalizacji. W takich układach organizacje wdrożeniowe często nie podejmują wielu niezbędnych działań w przekonaniu lub wierze, że odpowiedzialność za nie spoczywa na innych współuczestnikach procesu implementacji. Dlatego obowiązkiem twórców polityk publicznych jest takie ich projektowanie, aby odpowiedzialność za implementację spoczywała na pojedynczych, a co najwyżej – niewielkich grupach agencji lub osób.

W toku zarządzania implementacją polityki kluczową rolę odgrywają mechanizmy rozliczalności. Organizacje implementujące polityki (z reguły biurokratyczne) nie ponoszą bezpośredniej odpowiedzialności przed wyborcami, tak jak ma to miejsce w przypadku wybieralnych polityków. Ale silne mechanizmy rozliczalności mogą być ustanawiane również między podmiotami administracyjnymi (wdrożeńiowymi) i politycznymi, które formułują polityki, dostarczają zasoby na ich realizację oraz nadzorują proces ich implementacji. Do praktycznych mechanizmów rozliczalności należą m.in.: wystąpienia i przesłuchania publiczne przed rozpoczęciem implementacji, sprawozdania okresowe oraz spotkania. W przypadku rozbieżności w ocenach postępu i efektów realizacji polityk między agencjami wdrażającymi a twórcami polityk podejmowane są środki zaradcze począwszy od wizytacji w terenie, aż po groźby redukcji nakładów na działalność agencji i zmianę ich kierownictwa (Gerston, 2002, s. 114).

Do innych istotnych warunków skutecznej implementacji polityk publicznych należą:

- przejrzyste i spójne cele polityk publicznych oraz merytoryczne kryteria rozstrzygania potencjalnych konfliktów wokół tych celów, które powinny być precyzyjnie określone jeszcze w procesie legislacyjnym lub na etapie stanowienia prawa niższego rzędu,
- ustawodawstwo przyjazne implementacji powinno określać najważniejsze elementy zależności przyczynowo-skutkowych polityki publicznej i ich wpływu na cele tej polityki, dostarczać podmiotom implementującym odpowiednie uprawnienia wobec grup docelowych oraz zapewniać inne środki pomagające osiągnąć planowane cele polityki,
- ustawodawstwo przyjazne implementacji powinno określać ramy procesu implementacji w sposób, który będzie maksymalizował prawdopodobieństwo, że podmioty wdrażające polityki oraz grupy docelowe będą postępowały zgodnie z oczekiwaniami twórców polityk, a w tym celu potrzebne jest przypisanie odpowiedzialności za implementację agendom przychylnym wdrażanej polityce, nadanie im odpowiednich uprawnień kierowniczych i ułatwiających podejmowanie decyzji, a także zapewnienie odpowiednich środków finansowych i udzielenie wsparcia z zewnątrz,
- kierownictwo agencji wdrażających powinno posiadać niezbędne kwalifikacje menedżerskie, merytoryczne i polityczne oraz akceptować cele wdrażanych polityk,
- implementacja polityk publicznych powinna być wspierana przez grupy wyborców oraz przedstawicieli organów stanowiących i wykonawczych,
- na priorytetowe traktowanie wdrażanych polityk publicznych nie powinny wpływać nieuchronne w czasie zmiany warunków społeczno-gospodarczych czy też inne rozpoczynane polityki (Sabatier, Mazmanian, 1983, s. 41–42).

Powyższe zestawienie mocno eksponuje rolę legislacji w procesie formułowania polityk publicznych, co wskazuje na silne więzi łączące implementację z analizą polityki.

10.4.2. Niepowodzenia w implementacji

Intrygującym dla analityków polityk publicznych zagadnieniem są przyczyny niepowodzeń we wdrażaniu polityk. Pozwalają one identyfikować obszary ryzyka w implementacji polityk, jak również formułować zalecenia umożliwiające zapobieganie takim ryzykom, a co najmniej ograniczanie ich negatywnych konsekwencji. Porażki w implementacji

polityk publicznych najczęściej opisywane są takimi synonimicznymi pojęciami, jak: „luka implementacyjna”, „niepowodzenia w implementacji” lub „deficyty implementacyjne”. Ogólną kategoryzację przyczyn niepowodzeń we wdrażaniu polityk publicznych zawiera tabela 5.

Tabela 5. Przyczyny niepowodzeń w implementacji polityk publicznych

Przyczyna niepowodzenia	Interpretacja
Polityki alternatywne do realizowanej	Ocena niepowodzenia we wdrażaniu polityki powinna być dokonywana przez pryzmat porównania jej efektów z szacunkowymi efektami polityk alternatywnych do realizowanej, nie wyłączając trendu naturalnego (świadome niepodejmowanie interwencji).
Wpływ zmieniających się warunków	Przyczyną niepowodzeń w realizacji polityk są trudno przewidywalne zmiany w otoczeniu zewnętrznym polityk.
Relacje między politykami	Między politykami publicznymi zachodzą interakcje, które – o ile nie są brane pod uwagę – mogą prowadzić do porażki we wdrażaniu.
Kwestia granic	O szansach powodzenia polityk może decydować mapa polityczna, tj. położenie, sąsiedztwo i granice (między państwami, regionami itd.).
Nadmierne oczekiwania wobec polityk	Nader często spodziewane efekty wdrażanych polityk bywają przeszacowywane.
Wykonalność polityk	Polityki niekiedy kończą się niepowodzeniem z uwagi na to, że zakładają więcej niż to, co wiemy, iż jest w danym momencie osiągalne. Stawianie nadmiernych celów bywa jednak racjonalne wtedy, gdy poza celami materialnymi zamierzeniem jest wzrost innowacyjności.
Poprawność teorii przyczynowo-skutkowej	Polityki kończą się niepowodzeniem, kiedy nie są oparte na poprawnie sformułowanych związkach przyczynowo-skutkowych.
Wybór skutecznych narzędzi implementacyjnych	Zastosowanie nieskutecznych narzędzi implementacyjnych z reguły kończy się klęską wdrażania polityki. Wybór ten często bywa jednak ograniczony zawieranymi kompromisami lub barierami ideologicznymi.
Nieprzewidywalność implementacji	Immanentną cechą implementacji polityk jest jej nieprzewidywalność, chimeryczność, co może samo w sobie bywać przyczyną niepowodzeń w implementacji.
Słabość instytucji politycznych	Niepowodzenia w implementacji polityk bywają objawem głębszych dolegliwości instytucji politycznych, m.in. w obszarze rozkładu władzy w systemie partyjnym czy decentralizacji władzy.

Źródło: Ingram, Mann, 1980, [za:] Birkland, 2011, s. 2740.

Przyczyny niepowodzeń w implementacji polityk publicznych cechuje znaczne zróżnicowanie i niedookreślenie pod względem ich znaczenia, możliwości ich antycypacji i zapobiegania. Ale czy zbudowanie ogólniejszej teorii strukturalizującej i wartościującej przyczyny niepowodzeń w implementacji jest w ogóle możliwe? Wayne Parsons zdaje się przeczyć temu założeniu, kiedy w sposób metaforyczny i nieco humorystyczny wymienia przyczyny niepowodzeń w implementacji polityki (Parsons, 1995, [za:] Hill, Hupe, 2002, s. 10). Jego zdaniem bywają one skutkami:

- błędnego łańcucha decyzji, problemów natury strukturalnej i wypełnianych ról (metafora maszyny),
- trudności w relacjach personalnych i tkwiących w otoczeniu zewnętrznym (metafora organizmu),
- słabego przepływu informacji oraz ograniczeń poznawczych (metafora umysłu),
- konfliktów między pracownikami i przełożonymi (metafora dominacji),
- kultury organizacyjnej (metafora kultury),
- działania sił podświadomych, przymysłów grupowych, obrony ego lub tłumienia instynktów (metafora psychiki),
- autoreferencyjności systemu implementacji (metafora autopoezy),
- władzy tkwiącej wewnątrz i w otoczeniu procesu implementacji (metafora władzy).

Nie trudno dostrzec, że powyższe kategorie wydają się dobrze opisywać spektrum potencjalnych przyczyn, które mogą powodować deficyty implementacyjne, co nie zmienia jednak ogólnego wydzwiku, że ich praktyczna użyteczność nie jest wysoka.

10.4.3. *Zmiany w implementacji*

O powodzeniu działań implementacyjnych decyduje umiejętność analizowania przyczyn niepowodzeń we wdrażaniu polityk publicznych oraz wyciąganie z nich wniosków na przyszłość. Pod tym względem implementacja czerpie z nauk organizacyjnych, w których rozważane są zagadnienia: uczenia się, organizacji uczącej się i zarządzania wiedzą. I w implementacji, i w naukach organizacyjnych proces uczenia się rozumiany jest podobnie – jako umiejętność wnioskowania z przeszłych doświadczeń w celu lepszego rozumienia istniejących mechanizmów i antycypacji zagrożeń ich dotyczących (Birkland, 2011, s. 273).

Kwestią sporną pozostaje to, czy organizacje mogą się uczyć, czy też uczenie się jest cechą charakteryzującą wyłącznie ludzi. Pomijając istotę tego sporu, przyjmuje się, że ludzie uczą się, gromadząc w swych umysłach wiedzę i doświadczenie. Z kolei organizacje uczą się, nabywając doświadczenie w trakcie projektowania i implementacji polityk, ich ewaluacji i wykorzystywania wyników tych ewaluacji. Działania te stwarzają organizacjom możliwości zmiany dotychczasowych wzorców postępowania. Organizacje uczą się, przetwarzając zgromadzone zasoby informacyjne, naprawiając popełnione błędy, a przede wszystkim sięgając do „pamięci instytucjonalnej”, będącej funkcją doświadczenia i wiedzy, którą posiada kluczowy i długotrwale zatrudniony w organizacji personel (Birkland, 2011, s. 273–274).

Wyróżnia się dwa rodzaje procesów uczenia się organizacji uczestniczących w realizacji polityk publicznych – tzw. pojedynczą i podwójną pętlę uczenia się. Naturą pojedynczej pętli uczenia się jest nabywanie przez organizacje wiedzy o tym, jak działa wdrażana polityka publiczna i proces jej implementacji, co jest wykorzystywane w celu wprowadzania niezbędnych usprawnień. W ramach pojedynczej pętli uczenia się organizacja zdobywa wiedzę w sprawach praktycznych implementacji polityki, a kwestie natury fundamentalnej dotyczącej tej polityki nie są przedmiotem jej zainteresowania. Dokonywanie ulepszeń rodzaju wdrażania nowych technologii czy narzędzi zarządzania jest oznaką, że organizacja uczy się metodą pojedynczej pętli. Podwójna pętla uczenia obejmuje natomiast zarówno zdobywanie wiedzy pragmatycznej – o mechanizmach wdrażania polityk, jak również wiedzy refleksyjnej – o przesłankach wdrażania polityk, jej celach i wartościach oraz innych podstawowych charakterystykach, które są obiektem przemyśleń, wnioskowania i zmiany.

Próbę definicyjnej syntezy pojęć polityki publicznej i uczenia się podjął Sabatier, którego zdaniem polityka publiczna ucząca się (*policy learning*) to polityka zapewniająca względnie trwałe zmiany myślenia lub wzorców działania, które wynikają z doświadczeń oraz są skutkiem osiągnięcia (lub rewizji) celów wdrażanej polityki (Birkland, 2011, s. 274–276).

Krokiem w kierunku lepszego rozumienia istoty uczenia się w implementacji polityk jest wyodrębnienie trzech typów polityk uczących się, a mianowicie (Birkland, 2011, s. 275–276):

- 1) instrumentalnie ucząca się polityka publiczna (*instrumental policy learning*) – uczenie się o skuteczności interwencji i narzędzi polityk,
- 2) społecznie ucząca się polityka publiczna (*social policy learning*) – uczenie się o społecznych przyczynach problemów i interwencjach, jakie mogą być podejmowane w celu ich rozwiązywania,
- 3) proces polityczny uczący się (*political learning*) – uczenie się o tym, jak uczynić argumenty polityczne bardziej skutecznymi w debacie politycznej.

10.5. Podsumowanie

Od blisko czterech dekad implementacja polityki jest ekscytującym zagadnieniem poznawczym, budzącym zainteresowanie tyle świata nauki, co i polityki, i administracji. Ale czy dorobek teoretyczny i empiryczny implementacji uprawnia do śmiałej konstatacji, że dysponujemy wiedzą, która jest w stanie istotnie wspierać współczesne państwo w realizacji licznych wyzwań przed nim stojących? Odpowiedź na tak postawione pytanie niestety nie jest jednoznacznie pozytywna.

Niewątpliwymi osiągnięciami teorii implementacji są koncepcje powstałe na gruncie trzech perspektyw w implementacji. Polaryzacja, cechująca relacje między odgórnym i oddolnym podejściem do implementacji (tabela 6), przerodziła się z czasem w podejście syntezyjące,

w którym integruje się centralne sterowanie implementacją z zapewnieniem oddolnej autonomii wykonawczej. Taka wizja implementacji polityki jest aktualnie najbardziej dojrzała.

Tabela 6. Odgórna i oddolna perspektywa implementacji – synteza

	Perspektywa odgórna	Perspektywa oddolna
Strategia badawcza	odgórna – od decyzji politycznych do egzekucji administracyjnej	oddolna – od indywidualnych biurokratów do sieci administracyjnych
Cel analiz	prognozowanie, dostarczanie rekomendacji dla polityk	opis i wyjaśnianie
Model procesu politycznego	etapowy	mieszany
Charakter procesu implementacji	przewodnictwo hierarchiczne	zdecentralizowane rozwiązywanie problemów
Dominujący model demokratyczny	elitaryzm	demokracja uczestnicząca

Źródło: Püzl, Treib, 2007, s. 94.

Wiadomo także, że operacyjne koncepcje wdrażania polityk publicznych powinny przywiązywać jednakową wagę zarówno do celów polityk i mechanizmów kontroli hierarchicznej, jak i do oczekiwań biurokratów wdrażających polityki publiczne oraz efektów negocjacji w sieciach interesariuszy polityk.

Implementacja nie jest już postrzegana czysto mechanicznie, wykonawczo. Może ona bowiem podlegać albo łagodnym zmianom, albo zasadniczym rewizjom, co upodabnia implementację do procesu politycznego, w którym formułowane są cele polityk. Założenie o hierarchicznej relacji między definiowaniem celów polityki publicznej a jej implementacją zostało zakwestionowane jeszcze w latach osiemdziesiątych XX w., m.in. za sprawą Giandomenico Majone’a. Obecnie utrwalone jest już przekonanie, że uznawanie zdefiniowanych w procesie stanowienia prawa celów polityk publicznych jako sztywnych i niepodlegające zmianom przy koncentracji na elastyczności procesu implementacji nie jest właściwe. Dlatego formułowanie celów polityk publicznych i ich implementację należy traktować jako proces interakcyjny, w którym ma miejsce wzajemne uczenie się i adaptacja.

Pomimo ewidentnych osiągnięć, teorii implementacji nie sposób uznać za dyscyplinę wykrystalizowaną. Ramy przedmiotowe teorii implementacji wciąż są nader płynne i nie-dookreślone. Świadczy o tym choćby to, że ważne dla wiedzy o implementacji prace są firmowane hasłem „implementacji polityki”, ale powstają również na innych polach, które dojrzejająca dyscyplina implementacji nie zawsze dostrzega. Ponadto analizy implementacji polityk publicznych prowadzone są najczęściej w formie studiów przypadków. Ich

wyniki niestety nie pozwalają póki co formułować wniosków natury ogólniejszej, wyjaśniających coś więcej niż pojedyncze, gruntownie analizowane przypadki.

Z perspektywy Polski warto również dostrzec fakt, że refleksja empiryczna i teoretyczna nad implementacją była przez długie lata prowadzona głównie w Stanach Zjednoczonych. Owe amerykańskie czy okazjonalnie prowadzone w Europie analizy dotyczyły zwykle wdrażania polityk publicznych w państwach narodowych. Dopiero w pierwszej połowie XXI w. problematyką implementacji zainteresowali się również specjaliści od wdrażania polityk w UE. Prowadzone w tym nurcie analizy porównawcze (krajów, regionów, struktur lokalnych) wskazują m.in. na istnienie oryginalnych, właściwych dla konkretnych administracji stylów implementacji. Także i te spostrzeżenia zdają się potwierdzać, że oczekiwania zbudowania uniwersalnej teorii implementacji polityki nie są uzasadnione.

W 2004 r. ukazała się w Polsce ważna książka wspomnianego Majone'a – *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym* (Majone, 2004). Jej główna teza jest taka, że argumentacja i perswazja odgrywają w polityce publicznej nie mniej istotną rolę niż fakty i dowody. Myśl ta pozostaje aktualna również w odniesieniu do zdobyczy implementacji.

Karol Olejniczak

Rozdział XI

Monitoring i ewaluacja

11.1. Wprowadzenie

Celem prowadzonych polityk publicznych jest rozwiązywanie konkretnych kwestii z pola relacji społeczno-gospodarczych, uznanych w debacie publicznej za ważne (zwykle problemowe; Bryner, 2007, s. 190). Ujmując to w inny sposób, celem interwencji publicznych jest pozytywna zmiana w obszarze uznanym za problemowy.

Zmiana ta ma być wywołana konkretnymi działaniami – czy to w formie ustawodawstwa, czy wdrażanych działań publicznych¹⁸⁶. Politycy i decydenci podejmując decyzję o danej polityce, przyjmują założenie, że dana forma i sposób interwencji jest najlepszym możliwym podejściem do zidentyfikowanego problemu. Założenie to, niezależnie od tego, na jak mocnych opiera się przesłankach, pozostaje tylko optymistycznym założeniem dopóty, dopóki nie zweryfikuje go rzeczywistość. Autorytet z pola zarządzania publicznego, Eugene Bardach, pisze wprost o politykach publicznych jako o „procesie eksperymentowania metodą prób i błędów” (Bardach, 2006, s. 350–351).

Przyjmując, że każde z działań publicznych jest swoistym eksperymentowaniem, natychmiast pojawiają się praktyczne pytania: jakimi narzędziami sprawdzana jest poprawność przebiegu „eksperymentu”?, jakie narzędzia umożliwiają weryfikację efektów „eksperymentu”?, jakie narzędzia pozwalają wyciągać wnioski z udanych działań (powielając sukces) lub nieudanych eksperymentów (unikając dalszych błędów)? Innymi słowy, jakie są narzędzia uczenia się? W praktyce wdrażania interwencji publicznych tymi narzędziami są monitoring i ewaluacja. To im właśnie poświęcony został niniejszy rozdział.

Ponieważ tematyka jest bardzo szeroka, dlatego zdecydowano się skoncentrować na podstawowych pojęciach i głównych zagadnieniach, pomijając szczegółowe kwestie narzędziowe

¹⁸⁶ W niniejszym tekście jako działania publiczne rozumiemy zarówno polityki, programy, jak i projekty. Synonimem jest interwencja publiczna.

i metodyczne. Czytelnik zainteresowany tematem może je odnaleźć w kompendiach w całości poświęconych ewaluacji i monitoringowi działań sektora publicznego¹⁸⁷.

W dalszej części rozdziału omówione zostaną:

- 1) ramy koncepcyjne – ujmowanie interwencji publicznych jako zestawu teorii,
- 2) rola monitoringu i poszczególnych typów ewaluacji,
- 3) podstawy metodyki stosowanej w monitoringu i ewaluacji,
- 4) czynniki, które determinują rzeczywiste wykorzystanie ustaleń z monitoringu i ewaluacji w procesie decyzyjnym polityk publicznych.

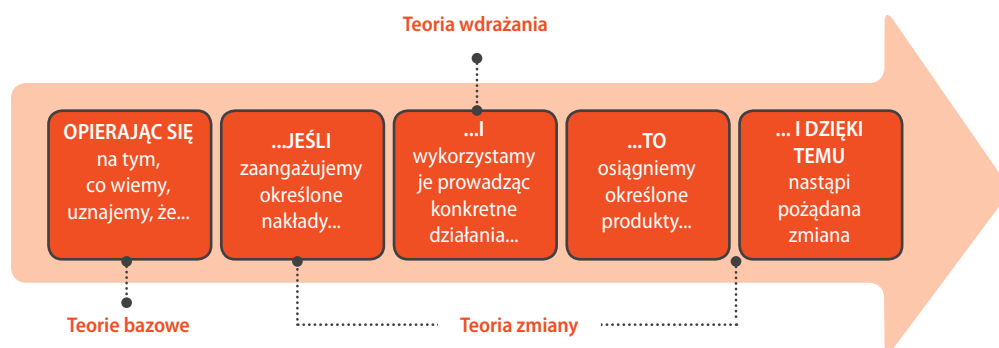
Tym czterem zagadnieniom odpowiadają cztery kolejne podrozdziały.

11.2. Ramy koncepcyjne – interwencje publiczne jako zestaw teorii

Jak zasygnalizowano już we wstępie, każdą interwencję publiczną, niezależnie od stopnia jej złożoności i struktury celów, można określić jako „optymistyczną hipotezę”. Dlaczego optymistyczną? Ponieważ zawsze zakłada ona pozytywną i znaczącą zmianę (społeczną, gospodarczą, ekologiczną), która ma nastąpić dzięki zainwestowanym środkom publicznym. A dlaczego jest to „hipoteza”? Ponieważ założenie o relacji przyczynowo-skutkowej między podejmowanym działaniem publicznym a rozwiązaniem adresowanego problemu jest założeniem *a priori*, budowanym na bardziej lub mniej wiarygodnych przesłankach. Jego słuszność jest weryfikowana przez rzeczywistość, po zakończeniu danej interwencji.

Tak definiowaną interwencję publiczną możemy ująć jako pewien spójny ciąg logiczny. Przedstawia go rysunek 7.

Rysunek 7. Interwencja publiczna jako ciąg logiczny



Źródło: Opracowanie własne.

¹⁸⁷ Godne polecenia publikacje na temat ewaluacji to trzy amerykańskie poradniki: Rogers, Funnell, 2011; Rossi [et al.], 1999; Wholey, 2010. Dobrym poradnikiem z pola monitoringu jest natomiast książka profesora Xiaohu, 2009.

Zapisanie interwencji publicznej w taki sposób zwraca uwagę na trzy kwestie.

Po pierwsze w ramach tego ciągu można zidentyfikować trzy typy założeń leżące u podstaw każdej interwencji. Idąc za anglosaską literaturą tematu, nazwano je „teoriami” (zob. Bickman, 1987; Chen, 2005; Donaldson, 2007)¹⁸⁸. Przedstawiono je w poniższej tabeli (tabela 7), opatrując przykładami.

Tabela 7. Typy założeń leżące u podstaw interwencji publicznych

Element	Opis
Teorie bazowe	Wiedza, doświadczenia, przeświadczenie decydentów (osób lub grup interesariuszy, które tworzą daną interwencję publiczną) na temat mechanizmów, paradygmatów rozwoju i czynników, które powodują pozytywną zmianę społeczno-gospodarczą. W oparciu o te przeświadczenia budują oni swój osąd o kierunku interwencji i słuszności jej rozpoczęcia. <i>Przykład 1. Przeświadczenie decydentów o tym, że rozwój regionalny jest z natury rzeczy nierównomierny i zawsze powstaje w centrach prowadzi do ich konstatacji, że najlepszym sposobem wspierania rozwoju będzie uruchomienie programów wzmacniających funkcje metropolitarne najsilniejszych ośrodków w danym regionie.</i> <i>Przykład 2. Decydenci wierzą, że czynnikiem, który najsilniej wspiera rozwój gospodarczy, jest innowacja, zaś najbardziej konkurencyjnym sektorem jest IT. Wychodząc z tego założenia, uznają, że najlepszym sposobem rozwiązania problemu niskiego rozwoju gospodarczego będzie uruchomienie interwencji wspierających innowacje w sektorze IT.</i>
Teoria zmiany	Przyjęte przez twórców danej interwencji konkretne założenie o mechanizmie przyczynowo-skutkowym między tym, co konkretnie chcemy zrobić w ramach danej interwencji, a tym, jaką zmianę chcemy osiągnąć. Tę teorię można zwykle zapisać wyrażeniem: „jeśli..., to...”. <i>Przykład 1. Założenie stojące za jednym z programów wspierających rozwój metropolii jest następujące: jeśli będziemy wspierać zintegrowany transport publiczny, to łatwość przepływów w obszarze metropolitarnym zwiększy się, a dzięki temu metropolia zacznie się rozwijać.</i> <i>Przykład 2. Teoria zmiany leżąca u podstaw interwencji wspierającej innowacyjność może brzmieć następująco: jeśli stworzymy platformę współpracy lokalnych środowisk naukowych z lokalnymi MŚP, to pojawią się praktyczne innowacje prowadzące do rozwoju gospodarczego.</i>

¹⁸⁸ Jest to potoczne znaczenie terminu „teoria”, rozumianego jako „spekulacja, pogląd, teza wymagająca potwierdzenia w praktyce”.

Teoria wdrażania	Konkretny, operacyjny plan wdrażania interwencji krok po kroku, zaplanowana sekwencja technicznych działań, organizacja pracy w ramach konkretnego programu, umożliwiająca zagospodarowanie przeznaczonych środków i transformację ich w planowane produkty.
	<i>Przykład 1. Wdrażanie projektu zintegrowanego transportu publicznego wymagać będzie takich działań, jak: analiza aktualnych przepływów oraz stanu różnych typów transportu miejskiego, stworzenie planu integracji (rozkłady jazdy, połączenia), zakup oprogramowania sterującego ruchem, testy systemu itp.</i>
	<i>Przykład 2. Krokami w budowaniu współpracy środowisk naukowych i MŚP byłyby: warsztaty z interesariuszami nt. barier komunikacyjnych między środowiskiem naukowym i biznesowym, stworzenie platformy internetowej i punktu kontaktowego, przygotowanie planu spotkań tematycznych biznesmenów i pracowników miejscowej politechniki, wydawanie newslettera, zbudowanie bazy kontaktów itp.</i>

Źródło: Opracowanie własne.

Po drugie taki schemat uwidacznia kolejne logiczne kroki w realizowaniu interwencji. Są to: nakłady → działania, produkty, pożądana zmiana (zwykle nazywana efektem). Ten klasyczny podział nazywany jest modelem logicznym i funkcjonuje jako standard planowania interwencji od lat sześćdziesiątych XX w. (Kellogg Foundation, 2004; Knowlton, Phillips, 2008; Rogers, 2005). Krótkie definicje tych elementów zawiera tabela 8.

Tabela 8. Definicje elementów modelu logicznego

Element	Opis
Nakłady	Zasoby zaangażowane w realizację danej interwencji (środki finansowe, zasoby ludzkie, lokale, sprzęt).
Działania	Konkretne czynności, interakcje i procedury wdrażane w trakcie prowadzonej interwencji, mające prowadzić do osiągnięcia kolejnych etapów i kamieni milowych projektu.
Produkty	Wartości, rzeczy, elementy infrastruktury, usługi, które zostały wytworzone i dostarczone beneficjentom danej interwencji w trakcie jej wdrażania.
Efekty	Skutek interwencji – zmiana, która nastąpiła w grupie docelowej, w adresowanym obszarze, dzięki działaniom przeprowadzonym w ramach danej interwencji. Efekty czasami są rozgraniczane na rezultaty i oddziaływanie. Te pierwsze są bezpośrednim skutkiem interwencji dla jej odbiorców. Te drugie są skutkiem długookresowym widocznym po jakimś czasie i mają zwykle charakter zmiany strukturalnej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie European Commission, 2006; Knowlton, Phillips, 2008, s. 37.

Trzecią kwestią, którą implikuje ciąg logiczny przedstawiony na rysunku 7, jest potrzeba określenia wskaźników. Każdy z elementów modelu musimy zdefiniować, czyli opisać w taki sposób, byśmy wiedzieli, czy następuje postęp, czy dany element zmienia się. Aby móc zarządzać wdrażaniem, abstrakcyjne terminy „nakłady” i „działania” musimy więc zamienić na konkretne, mierzalne elementy – wskaźniki finansowe, czasowe, odsetek wykonanej pracy *etc.* Podobnie, aby móc ocenić, czy nasza interwencja zakończyła się sukcesem, musimy zdefiniować, po czym poznamy efekt naszego działania (np. co konkretnie oznacza „większa innowacyjność MŚP”, „lepszy system transportu” czy „rozwój regionalny”). Do definiowania elementów ciągu logicznego służą właśnie wskaźniki. Jak zauważa Górniak (2009), „centralnym wyzwaniem w procesie ustanawiania wskaźników dla interwencji publicznej jest trafność wskaźników, czyli zdolność do wyrażania w postaci liczbowej istoty celu”.

Podstawowe wskazania metodyczne przy formułowaniu wskaźników przedstawia popularna, anglosaska zasada SMART (szerzej była o tym mowa w rozdziale IX).

Bardziej szczegółowe wyzwania w precyzowaniu i kwantyfikacji wskaźników działań publicznych obejmują: aktualność wskaźników, ich podatność na błąd systematyczny, wpływ czynników nieprzewidywalnych czy innych czynników niezależnych (Górniak, Keler, 2008, s. 118–119).

Oczekiwanie efekty są zwykle definiowane zestawem kilku wskaźników, np. „jakość życia” zdefiniowana przez The Economist i używana do corocznych rankingów jakości życia w poszczególnych krajach składa się z 9 wskaźników, w tym PKB na osobę, stanu zdrowia, stabilności politycznej i bezpieczeństwa, stabilności zatrudnienia, jakości klimatu. Należy więc pamiętać, że dobra definicja oczekiwanej zmiany zależy od jakości wszystkich wskaźników, które zostały użyte do jej opisanie (tzw. portfel wskaźników). Krajowi eksperci sformułowali trzy główne zasady konstruowania portfela wskaźników. Przedstawiono je w tabeli 9.

Tabela 9. Kluczowe zasady portfela wskaźników

- Liczba wskaźników w portfelu nie powinna być zbyt duża. Zbiór powinien jednak ujmować możliwie kluczowe obszary problemowe, będące przedmiotem danej interwencji.
- Wskaźniki powinny się wzajemnie uzupełniać, nie powinny powielać tej samej informacji.
- Każdy wskaźnik powinien mieć przypisaną wagę – portfel powinien być podzielony na wskaźniki kluczowe, pomocnicze i – ewentualnie – uzupełniające.

Źródło: Górniak [et al.], 2009.

Na zakończenie warto podkreślić, że jakość wskaźników determinuje późniejszą jakość monitoringu, jak i płynność i użyteczność badań ewaluacyjnych. Wróćmy do tej kwestii w ostatniej części rozdziału.

11.3. Rola monitoringu i ewaluacji w refleksji nad politykami publicznymi

Kluczowym dla eksperymentowania i uczenia się zarówno ludzi, jak i instytucji jest pojęcie sprzężenia zwrotnego. Sprzężenie zwrotne to informacje i sygnały, które informują daną jednostkę o jej stanie, jej działaniu i ich skutkach (Ambrose [*et al.*], 2010; Sawyer, 2009). W literaturze tematu wyróżniane są dwa ich rodzaje: pojedyncze i podwójne (Argyris, 1999; Klincewicz 2008). Pojedyncze sprzężenia zwrotne wywołują refleksję dotyczącą widocznych skutków sytuacji i prowadzą do prostej adaptacji, skorygowania prowadzonych działań, tak by zminimalizować różnicę między tym, co zakładano, a tym, co zaobserwowano. Podwójne sprzężenia zwrotne oznaczają refleksję nad głębszymi przyczynami zaistniałej sytuacji, w tym sensem przyjętych założeń i obranego kierunku, prowadzą do działań doskonalących i zmian o strukturalnym charakterze. Monitoring i ewaluacja to właśnie narzędzia będące sprzężeniami zwrotnymi, niezbędnymi dla uczenia się instytucji i doskonalenia działań publicznych (Stern, 2005).

Odwołując się do porównania użytego na początku tego rozdziału, monitoring jest więc narzędziem sprawdzającym poprawność przebiegu „eksperymentu”. Jego zadaniem jest sprawdzanie poprawności wdrażania interwencji i korygowanie, jeśli proces odbiega od założonego planu (Kearney [*et al.*], 1996). Monitoring działa więc jak pojedyncze sprzężenie zwrotne.

Ewaluacja jest natomiast narzędziem weryfikacji efektów „eksperymentu” i wyjaśnieniem mechanizmu stojącego za sukcesem lub niepowodzeniem. Zadaniem ewaluacji jest ocena wartości i jakości interwencji publicznej i zweryfikowanie trafności założeń, na których się ona opierała (tzw. teorii; Chelimsky, 1985, s. 7; Forunier, 2005). Ewaluacja pełni więc rolę podwójnego sprzężenia zwrotnego.

Mimo tej podstawowej różnicy monitoring i ewaluacja mają też wiele podobieństw. W praktyce niektóre z typów ewaluacji zbliżają się w do działań monitoringowych. Bardziej szczegółowe różnice, jak i podobieństwa między monitoringiem i ewaluacją najlepiej jest więc pokazać, odpowiadając na klasyczne pięć dziennikarskich pytań: kto?, co?, kiedy?, jak?, po co? (Yeager, 2008).

11.4. Kto wykonuje monitoring, a kto ewaluację?

Monitoring jest prowadzony przez menedżerów wdrażających daną interwencję publiczną. Jest więc realizowany „wewnętrzny” zasobami instytucji, natomiast ewaluacje są zwykle wykonywane przez niezależnych ekspertów, badaczy, konsultantów. Instytucja wdrażająca lub nadzorująca daną interwencję zwykle zleca badania ewaluacyjne w formie kontraktu i na zakończenie badania otrzymuje raport z wynikami. Takie rozwiązanie pozwala zachować obiektywizm analiz i sądów. Zlecenie ewaluacji „na zewnątrz” nie oznacza wcale, że ewaluatorzy izolują się całkowicie od badanej instytucji, jak to ma miejsce w pozytywistycznym paradygmacie badań naukowych. Dobrą praktyką badań jest ciągły dialog i partycypacyjne podejście w relacji badacze – badani.

11.5. Co jest monitorowane i poddawane ewaluacji?

Przedmiotami zarówno monitoringu, jak i ewaluacji mogą być różne typy działań publicznych – pojedyncze projekty, grupy działań, programy, jak i całe polityki publiczne. W przypadku ewaluacji najbardziej rozpowszechnionym są ewaluacje całych programów, gdyż dają możliwość agregacji danych z pojedynczych projektów, porównań i szerszego obrazu sytuacji. Monitoring jest prowadzony zarówno w odniesieniu do projektów, jak i działań i programów (monitoring zagregowany). Należy jednak podkreślić silną zależność między działaniami prowadzonymi na różnych poziomach interwencji. Zbierane dane i analizy prowadzone na poziomie pojedynczych projektów są zwykle bazą dla poziomu programu.

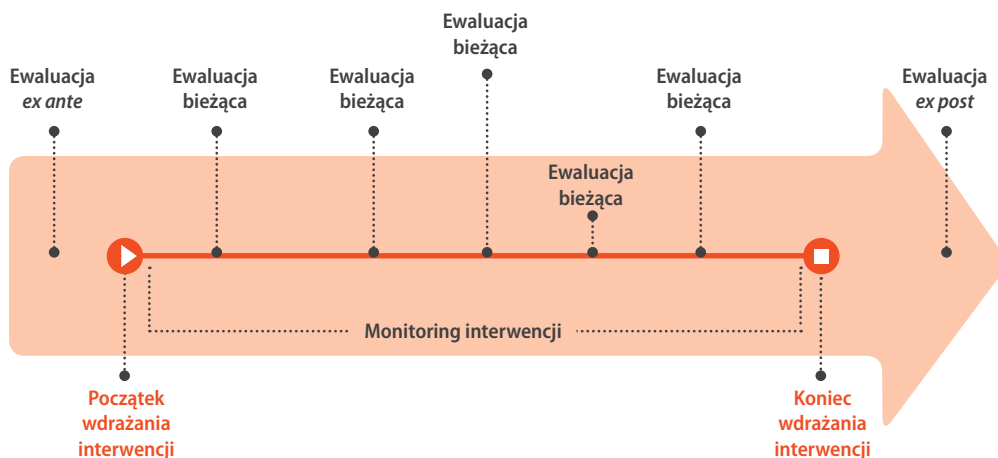
W przypadku monitoringu rozróżniamy monitoring finansowy i monitoring rzeczowy. Ten pierwszy weryfikuje płynność wydatkowania funduszy (tzw. poziom absorpcji środków publicznych), ten drugi – postępy rzeczowe zgodne z założonymi wyjściowymi wskaźnikami działań, produktów, a czasami również rezultatów.

W przypadku badań ewaluacyjnych ich przedmiotem mogą być również tematyczne aspekty programów. Są to tak zwane ewaluacje horyzontalne (np. ewaluacja zastosowania zasady partnerstwa w różnych programach rozwoju regionalnego). Ponadto coraz częstszą praktyką są ewaluacje ewaluacji, a więc badania analizujące wyniki całej grupy wcześniejszych ewaluacji dotyczących danego tematu, sektora, kwestii problemowej. Są to tak zwane metaewaluacje służące syntezie wniosków i obserwacji.

11.6. Kiedy prowadzony jest monitoring, a kiedy ewaluacja?

Monitoring jest prowadzony w trakcie realizacji danej interwencji, której dotyczy. W przypadku ewaluacji kwestia ta jest bardziej skomplikowana – badania są wykonywane zarówno przed formalnym rozpoczęciem interwencji (ewaluacja *ex-ante*), w jej trakcie (ewaluacje bieżące – *on-going*), jak również po jej formalnym zakończeniu (*ex-post*). Przedstawiono to na rysunku 8.

Rysunek 8. Momenty prowadzenia monitoringu i ewaluacji



Źródło: Opracowanie własne.

Każdy z tych trzech typów ewaluacji służy innym celom. Kwestię tę omówiono w kolejnym podrozdziale.

11.7. Po co monitorujemy i poddajemy ewaluacji interwencje publiczne?

Jak już wskazano na początku tej części, monitoring prowadzony jest po to, by interwencja przebiegała zgodnie z wyjściowym planem. Odnosząc to do rysunku 7, monitoring dba o to, by „teoria wdrażania” była realizowana płynnie.

Ewaluacje natomiast prowadzone są po to, by weryfikować zasadność wszystkich trzech teorii programu (bazowych, wdrażania, teorii zmiany). Funkcje pojedynczych badań różnią się jednak w zależności od tego, na jakim etapie wdrażania znajduje się dana interwencja.

I tak, ewaluacja *ex-ante* ma na celu ocenić trafność diagnozy oraz plan interwencji. Weryfikuje i poprawia więc *a priori* teorie bazowe, teorię wdrażania i teorię zmiany planowanych działań publicznych.

Ewaluacje *ex-post* są po to, by pokazać rzeczywiste efekty zrealizowanych interwencji i na tej podstawie wyciągnąć wnioski na przyszłość. Ich nadrzędnym celem jest więc doskonalenie teorii bazowych i teorii zmiany pod kątem przyszłych działań publicznych. W praktyce Funduszy Strukturalnych z lat 2004–2009 ta nadrzędna funkcja refleksyjna została zdominowana przez funkcję rozliczania (czyli pokazywania efektów; Batterbury, 2006).

W przypadku ewaluacji *on-going* (bieżących, realizowanych w trakcie wdrażania programu) możliwości są dwie. Badania interwencji, które są w początkowej fazie wdrażania lub interwencji, które mają poważne problemy z wdrażaniem (sygnalizowane przez wyniki monitoringu) – koncentrują się na diagnozie problemów i zidentyfikowaniu mechanizmów mogących poprawić płynność wdrażania. Badania takie są więc podobne do monitoringu, z tą różnicą, że ich analizy idą głębiej i źródeł opóźnień poszukują nie tylko w teorii wdrażania, ale również w wadach teorii bazowych i teorii zmiany, natomiast bieżące ewaluacje zaawansowanych interwencji koncentrują się zwykle na ocenie pierwszych widocznych efektów. Spełniają więc rolę analogiczną jak ewaluacje *ex-post*.

W europejskiej praktyce, literaturze tematu, jak i najnowszych dokumentach Komisji Europejskiej (European Commission, 2011), rozróżnienie czasowe powoli zaciera się, natomiast coraz silniej eksponowane jest rozróżnienie funkcjonalne na trzy typy ewaluacji:

- 1) ewaluacje wspierające planowanie,
- 2) ewaluacje procesowe – wspierające wdrażanie,
- 3) ewaluacje efektów – oceniające i wyciągające wnioski pod kątem przyszłych interwencji.

Należy wyraźnie podkreślić, że funkcje te są rozłączne. Pojedyncze badanie może być nakierowane albo na kwestie procesowe, albo na kwestie oceny efektów. Konieczność rozdzielenia bieżącego wsparcia procesów od oceny całłościowych wyników wiąże się z odmienną w tych badaniach rolą ewaluatorów, metodyką, jak i grupą odbiorców i ich potrzebami informacyjnymi (zob. Olejniczak, 2008, s. 29–34).

Ostatnim pytaniem, z otwierającej ten podrozdział dziennikarskiej listy, jest pytanie o to, **jak prowadzony jest monitoring, a jak ewaluacja?** Z uwagi na rozległość tej tematyki, szczególnie w odniesieniu do ewaluacji, poświęcono jej całą kolejną część niniejszego rozdziału.

11.8. Procesy i podejścia metodyczne

Proces i metodyka monitoringu znacząco różni się od ewaluacji. Metodyka monitoringu jest dużo mniej kompleksowa i w dużej części, przy spełnieniu określonych minimalnych warunków, zestandaryzowana i powtarzalna. Co więcej, ciągłość i powtarzalność w niezmienionej formie jest warunkiem skuteczności monitoringu. Ewaluacje natomiast – mimo

pewnych standardów metodycznych – wymagają ciągłej modyfikacji i dostosowywania metodyki do stawianych pytań i przedmiotów badania.

Patrząc na relacje między procesem monitoringu a ewaluacji, w optymalnej sytuacji wyniki monitoringu są punktem wyjścia i jednym ze źródeł wykorzystywanych w ewaluacji. W praktyce często jednak słabe definicje wskaźników i brak ich konstruktywnych korekt na etapie ewaluacji *ex-ante* prowadzą do luk w monitoringu, które to z kolei sprawiają, że bieżące badania ewaluacyjne są stosowane jako środek zastępczy dla niesprawnych działań monitoringowych. Zarówno teoria, jak i praktyka pokazują więc silną zależność między jakością procesów monitoringu i ewaluacji.

Proces monitoringu zwykle przebiega według kilku etapów. Przedstawiono je na poniższym rysunku.

Rysunek 9. Proces monitoringu



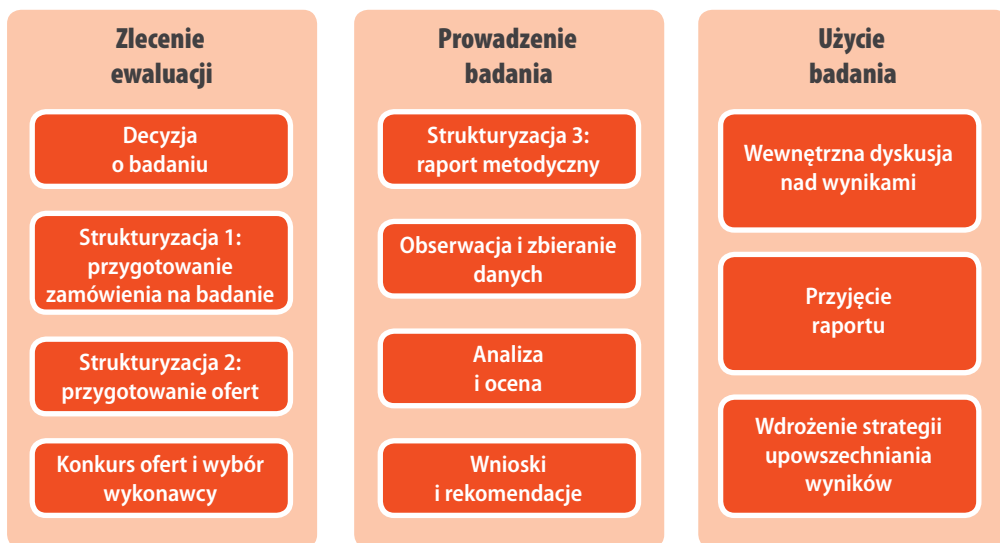
Źródło: Opracowanie własne.

Kluczowe w procesie monitoringu jest zdefiniowanie jego ram – chodzi zarówno o doprecyzowanie systemu wskaźników, według których raportowane będą postępy interwencji, jak i funkcjonalność baz danych, w których gromadzone będą informacje.

Od strony metodyczno-narzędziowej monitoring to przede wszystkim analizy statystyki deskryptywnej, analiza trendów danych w ujęciu czasowym, porównanie w różnych przekrojach (tematycznych, czasowych, typów interwencji) kolejnych okresów raportowania z wyjściowym planem. Ocena jest dokonywana według dwóch kryteriów: skuteczności (poziomu realizacji planu) i wydajności (relacji rzeczywistych kosztów do planowanych; Taylor [*et al.*], 2001, s. 7).

Proces ewaluacji jest nieco bardziej komplikowany. Przedstawiono go na rysunku 10.

Rysunek 10. Proces ewaluacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Olejniczak, 2008.

Jak widać na powyższym rysunku, kluczową dla procesu ewaluacji jest powtarzana aż trzykrotnie „strukturalizacja”, czyli postawienie pytań badawczych, określenie metodyki badania oraz jego organizacji. Etap ten, który w tradycyjnych badaniach naukowych zależy wyłącznie od prowadzącego badanie (nazywany często „konceptualizacją”), w ewaluacji jest wypadkową pomysłów zlecającego, oferentów i ostatecznego wykonawcy. To decyduje o bogactwie badań ewaluacyjnych (zróżnicowaniu perspektyw), ale jest też wyzwaniem dla spójności. Badania empiryczne pokazują, że dobra strukturalizacja powinna wyważyć cztery elementy (Ferry, Olejniczak, 2008, s. 70–72):

- 1) potrzeby informacyjne instytucji zlecającej badanie i zakres pytań badawczych, na które analiza ma przynieść odpowiedź,
- 2) zakres badania, czyli ramy czasowe analizowanych interwencji, skala przestrzenna badania (regionalne, lokalne, ogólnopolskie),
- 3) podejście badawcze i metody, które mają zostać zastosowane w badaniu,
- 4) ograniczenia operacyjne – budżet, czas dany na badanie, dostępni eksperci.

Tym, co wyraźnie odróżnia ewaluację od badań społecznych, jest etap oceny. W badaniach naukowych poszukiwane są odpowiedzi na pytania eksploracyjne, a czasami również relacyjne. W ewaluacji odpowiedzi na pytania opisowe i relacyjne są bazą, w oparciu o którą formułowane są sądy normatywne (ocena interwencji) i preskryptywne (rekomendacje działań udoskonalających).

W badaniach ewaluacyjnych do oceny konkretnej interwencji stosowanych jest kilka standardowych kryteriów. Przedstawiono je w poniżej w tabeli 10.

Tabela 10. Kryteria oceny interwencji publicznych

Nazwa kryterium	Opis
Trafność (<i>relevance</i>)	Ocenia adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do problemów i wyzwań społeczno-ekonomicznych, które zostały zidentyfikowane w diagnozie. Analiza tego kryterium jest prowadzona przed rozpoczęciem i w pierwszych fazach wdrażania interwencji.
Skuteczność (<i>effectiveness</i>)	Ocenia stopień realizacji zakładanych celów (czy osiągnięto to, co zaplanowano), skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty.
Wydajność (<i>efficiency</i>)	Ocenia relację między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi) a osiągniętymi efektami interwencji.
Użyteczność (<i>utility</i>)	Ocenia całość rzeczywistych efektów wywołanych przez interwencję (zarówno tych planowanych, jak i nieplanowanych – tzw. ubocznych), odnosząc je do wyjściowej sytuacji oraz wyzwań społeczno-ekonomicznych, które były przedmiotem interwencji. W odróżnieniu od kryterium trafności, ocena użyteczności jest prowadzona po zamknięciu interwencji lub w jej końcowej fazie wdrażania.
Trwałość (<i>sustainability</i>)	Ocenia ciągłość efektów (przede wszystkim pozytywnych) danej interwencji w perspektywie średnio- i długookresowej (a więc po zakończeniu interwencji – zwykle w 2–3 lata).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie European Commission, 2007.

Powyższe kryteria ukierunkowują dyskusję o ocenie. Zmuszają też do jasnego określenia punktu odniesienia w ocenie. Nie wszystkie kryteria mają zastosowanie przy każdym badaniu ewaluacyjnym, a wręcz przeciwnie – niektóre z nich są rozdzielne.

Od strony metodyczno-narzędziowej ewaluacja opiera się na bogactwie różnych nurtów w badaniach społeczno-ekonomicznych. Zarówno dobór metodyki, jak i rola, którą przyjmuje ewaluator w badaniu, zależne są od kilku kwestii: momentu, w którym prowadzone jest badanie w relacji do cyklu wdrażania interwencji (tzw. typ czasowy ewaluacji), przedmiotu badania, postawionych pytań ewaluacyjnych oraz odbiorców wyników. Syntetyczne zestawienie tych kwestii przedstawiono w tabeli 11.

Tabela 11. Typy ewaluacji a kryteria oceny i etapy cyklu interwencji publicznej

Typ ewaluacji	Kiedy następuje	Co bada, ocenia, udoskonala	Jaka jest rola ewaluatora i jakie podejścia badawcze stosuje	Kto jest odbiorcą
Ewaluacja ex-ante (wstępna)	Po dokonaniu strategicznych wyborów przez interesariuszy, a przed ostateczną decyzją i rozpoczęciem wdrażania interwencji.	Bada zasadność diagnozy oraz plan interwencji. Weryfikuje a priori teorie bazowe, teorię wdrażania i teorię zmiany danej interwencji. Ocena według kryterium trafności (weryfikuje ciąg logiczny interwencji), a także – na zasadzie spekulatywnej – kryterium wydajności, skuteczności i trwałości. Pomaga w udoskonaleniu planowanej interwencji.	Rolą ewaluatora jest krytycznie popatrzeć na interpretację rzeczywistości społeczno-ekonomicznej przez decydentów i twórców programu oraz na ich pomysły rozwiązywania problemów. Dla dużych interwencji publicznych stosowane są modele ekonomiczne prognozujące kierunek i skalę zmian. Dla mniejszych programów głównymi narzędziami są analizy eksperckie i modele logiczne (pokazujące w formie graficznej ciąg przyczynowo-skutkowy między problemem – planowanymi działaniami a oczekiwanymi efektami). Coraz silniejszy staje się nurt metodologiczny, podkreślający rolę ewaluatorów jako: 1) animatorów dyskusji wokół celów i kierunków interwencji, 2) ekspertów wprowadzających nowy punkt widzenia i dbających o uwzględnianie perspektyw marginalizowanych interesariuszy. W takim wypadku ewaluacja trwa równocześnie z procesem programowania i zlewa się z planowaniem strategicznym (Ferry, 2009).	Interesariusze zaangażowani w planowanie strategiczne interwencji.

Typ ewaluacji	Kiedy następuje	Co bada, ocenia, udoskonala	Jaka jest rola ewaluatora i jakie podejścia badawcze stosuje	Kto jest odbiorcą
Ewaluacja bieżąca niezakończona interwencji	W trakcie wdrażania interwencji (mniej więcej do połmetka, a nawet do 3/4 czasu wdrażania danej interwencji).	Bada procesy wdrażania interwencji i relacje, tym samym koryguje teorię wdrażania. Ocena skuteczność interwencji, analizując stopień osiągnięcia zakładanych celów i postęp w realizacji planu wyjściowego. Pomaga w zidentyfikowaniu i rozwiązaniu przyczyn opóźnień i blokad wdrażania interwencji.	Rolą ewaluatora jest wyjaśnienie przyczyn bieżących problemów wdrażania i szybko zaproponowanie racjonalnych, skutecznych rozwiązań. Robi to, łącząc punkty widzenia uczestników wdrażania, zbierając i wając ich opinie na temat tego, dlaczego rzeczy nie działają zgodnie z planem. Stosowane jest podejście partycypatywne (uczestniczące), oparte na dialogu i zaangażowaniu interesariuszy. Główne metody to obserwacja uczestnicząca, warsztaty, wywiady z osobami wdrażającymi program, ankiety z beneficjentami i potencjalnymi beneficjentami, analizy procesów, przepływów, analiza sieci. Często stosowany jest tzw. <i>quick & messy approach</i>, czyli szybkie zebranie danych przy zachowaniu minimum poprawności metodologicznej i próba interpretacji wyników oraz tworzenia rozwiązań przy współudziale menedżerów interwencji (warsztat animowany przez ewaluatorów).	Wąska grupa odbiorców – menedżerowie, pracownicy instytucji bezpośrednio wdrażających daną interwencję.

Typ ewaluacji	Kiedy następuje	Co bada, ocenia, udoskonala	Jaka jest rola ewaluatora i jakie podejścia badawcze stosuje	Kto jest odbiorcą
Ewaluacja bieżąca kończącej się interwencji	W momencie „dogasania” prowadzonej interwencji, wtedy, gdy większość z jej elementów (np. projektów) została już zakończona – osiągnęła planowane produkty i została formalnie zamknięta.	Bada pierwsze rzeczywiste produkty i rezultaty. Weryfikuje, czy teorie bazowe i teoria zmiany zadziałały. Wyjaśnia także, dlaczego pojawiły się efekty i dlaczego (nie)odbiegają one od zaplanowanych efektów. Centralnym kryterium oceny jest użyteczność, pomocniczymi – skuteczność i wydajność. Jeśli znaczna część projektów danej interwencji została zakończona jakiś czas temu, to badanie podejmuje także pierwszą ocenę trwałości. Pomaga zrozumieć mechanizm, który doprowadził do sukcesu lub niepowodzenia „teorii interwencji”, aby wynikające z tego wnioski można było zastosować w nowej edycji programu.	Rolą ewaluatorów jest ocenić program oraz wyjaśnić przyczyny jego sukcesu lub porażki. Głównym wyzwaniem jest więc zidentyfikowanie i opisanie relacji przyczynowo-skutkowej między programem a obserwowanymi zmianami w rzeczywistości. Podstawowym podejściem jest analiza i porównanie sytuacji przed i po interwencji. Nie pozwala ono jednak przeanalizować sytuacji kontrfaktycznej (a więc oceny tego, jak wyglądałby dany układ społeczny, sytuacja beneficjentów, gdyby nie było programu). Stąd za najbardziej wiarygodne uważa się stosowanie grup porównawczych (<i>quasi-eksperymenty</i>) albo grup kontrolnych (<i>eksperymenty</i>). Te ścisłe podejścia mają jednak zastosowanie tylko w przypadkach, gdy jednostką analizy są osoby lub firmy. Wśród narzędzi zbierania danych dominują duże badania ankietowe, wywiady, analiza wtórnych danych statystycznych. Analizie efektów i ich mechanizmu w odniesieniu do układów społecznych służą także modele logiczne czy analizy systemowe.	Szeroka grupa odbiorców – główni decydenci, eksperci, urzędnicy kształtujący kierunki działań publicznych i kolejne edycje analogicznych interwencji, społeczeństwo, dziennikarze, osoby i grupy społeczne związane z tematem interwencji.

Typ ewaluacji	Kiedy następuje	Co bada, ocenia, udoskonala	Jaka jest rola ewaluatora i jakie podejścia badawcze stosuje	Kto jest odbiorcą
Ewaluacja ex-post (końcowa)	Po pewnym czasie (zależnie od tematyki interwencji – w 1–2 lata) od formalnego, całkowitego zakończenia interwencji, tzn. momentu, gdy finansowanie formalnie zakończono, a planowane produkty i rezultaty zostały dostarczone.	Bada całościowe efekty – zmianę, a więc to, co stało się w rzeczywistości społeczno-ekonomicznej za sprawą przeprowadzonej interwencji. Chodzi tu zarówno o planowane produkty, rezultaty i oddziaływanie, jak i zmiany nieplanowane (tzw. efekty uboczne). Analizuje również trwałość efektów interwencji (po zakończeniu jej wdrażania). Ocenia użyteczność (z perspektywy osób, społeczeństwa, ostatecznych beneficjentów interwencji) oraz trwałość (to, czy stworzony impuls rozwojowy (nie)przełożył się na zmianę strukturalną). Pomocniczo sięga po kryterium skuteczności. Doskonali szersze teorie bazowe i teorie zmiany. Pomaga zrozumieć, dlaczego w danym kontekście prawdziwe efekty (nie)odbiegały od oczekiwanych, dlaczego pomysł wyjściowy (nie)zadziałał i jakie założenia przyjąć w przyszłych interwencjach, by osiągnąć sukces, a minimalizować ryzyko.	Tak jak w poprzednim przypadku (ewaluacja bieżąca kończąca się interwencją), rolą ewaluatorów jest ocenić program oraz wyjaśnić przyczyny jego sukcesu lub porażki. Dodatkowym aspektem jest jednak trwałość i ciągłość zainicjowanych zmian. Stosowane podejścia do analizy i oceny są analogiczne do poprzednio opisywanego przypadku.	Szeroka grupa odbiorców – główni decydenci, eksperci, urzędnicy kształtujący kierunki działań publicznych i kolejne edycje analogicznych interwencji, społeczeństwo, dziennikarze, osoby i grupy społeczne związane z tematem interwencji.

Źródło: Olejniczak, 2010.

11.9. Determinanty skutecznego wykorzystania monitoringu i ewaluacji

Na zakończenie warto określić czynniki, które determinują użyteczność stosowania monitoringu i ewaluacji w doskonaleniu działań publicznych. Warunki skutecznego monitoringu i ewaluacji najlepiej będzie omówić, odwołując się do dotychczasowych doświadczeń międzynarodowych i krajowych.

Warunkiem *sine qua non* dla stosowania monitoringu i ewaluacji jest istnienie szerszego systemu zarządzania zorientowanego na wyniki (zarządzania strategicznego, programowania działań, finansowania zadaniowego). Monitoring i ewaluacja mogą pomagać tylko działaniom publicznym, które są zorganizowane na zasadzie zadaniowej. Ten warunek potwierdza zarówno bogata literatura tematu (Ferlie [et al.], 2005; Julnes [et al.], 2007), jak i krajowa praktyka – monitoring i ewaluacja w Polsce były dotychczas stosowane tylko w polu programów współfinansowanych ze środków UE, ponieważ tylko te programy były stworzone i realizowane według zasad współczesnego zarządzania publicznego.

Międzynarodowe badania prowadzone w polu zarządzania funduszami strukturalnymi pokazują, że tym, co determinuje skuteczność monitoringu, są trzy kwestie (Taylor, 2003). Po pierwsze są to stworzone ramy wskaźników, a więc filozofia i sposób kwantyfikacji planowanych nakładów, działań, produktów i efektów. Po drugie jest to system zbierania danych obejmujący zarówno infrastrukturę danych (bazy danych), jak i procedury ich wprowadzania, przechowywania, weryfikacji, obróbki, agregacji. Wreszcie, po trzecie, jest to jakość kadr urzędniczych zajmujących się monitoringiem – ich umiejętności i doświadczenie.

Polskie doświadczenia z pola funduszy strukturalnych wdrażanych w latach 2004–2009 pokazują wagę tych czynników. Początki były bardzo trudne, gdyż polska administracja nie miała żadnego doświadczenia w polu monitoringu. Rozwiązania – oparte na zamkniętej platformie informatycznej i stworzone w oparciu o doświadczenia francuskie – okazały się niepowodzeniem. Stopniowo MRR i Ministerstwu Finansów udało się wprowadzić efektywny system monitorowania finansowego – postępy w absorpcji środków były więc śledzone na bieżąco, a wnioski z raportów skutecznie wykorzystywane w dyskusjach i działaniach komitetów monitorujących. Dzięki temu Polska zagospodarowała całość środków przeznaczonych dla niej z budżetu UE.

Monitoring rzeczowy natomiast nie zadziałał. System SIMIK opierał się na bardzo rozbudowanej liczbie wskaźników (np. ponad kilkadziesiąt w programie ZPORR), których zbieranie w praktyce okazało się bardzo czasochłonne i obciążające dla beneficjentów. Pula wskaźników – mimo, iż tak rozległa – nie definiowała jednak dobrze zakładanych celów programów ani nawet projektów. Co więcej, zróżnicowanie wskaźników uniemożliwiło ich agregację na poziomie programów. W praktyce więc monitoring rzeczowy nie zrealizował swojej funkcji informacyjnej, a lukę tę starano się zapęłnić badaniami ewaluacyjnymi zlecanymi *ad hoc* (Kozak [et al.], 2009). Analogiczne problemy monitoringu doświadczały również inne nowe kraje UE.

Krajowe losy systemu monitorowania funduszy strukturalnych pokazują też pozytywną rolę kadr. Wnioski z niepowodzenia SIMIK 2004–2009 zostały wyciągnięte i – dzięki trwałości kadr zarządczych polskich ministerstw – zastosowane w nowym okresie programowania (EGO s.c., 2010). Bieżący system opiera się na prostej liście wskaźników kluczowych, funkcjonalnej platformie wprowadzania danych i przyjaznym systemie agregacji wyników oraz sporządzania raportów.

Kwestia użyteczności ewaluacji jest bardziej skomplikowana, gdyż jest wypadkową relacji różnych uczestników zarówno samego procesu badawczego (instytucja zlecająca badanie, wykonawca badania), jak i szerszej grupy odbiorców (decydenci polityczni, media, opinia publiczna, środowiska akademickie). Spośród szerokiej listy czynników przedstawianej w literaturze tematu (Olejniczak, 2008) wyłonić można cztery główne kwestie.

Pierwszą rzeczą jest merytoryczna jakość raportu. Chodzi zarówno o zgodność ze standardami badań społecznych, jak i wiarygodność argumentów prezentowanych przez ewaluatorów w oczach odbiorców raportu (Weiss, Bucuvalas, 1980).

W odniesieniu do polskich doświadczeń dotychczasowe analizy pokazują, że (w ocenie odbiorców badań – administracji publicznej) polskie ewaluacje są oparte na stosunkowo rzetelnym warsztacie, a co za tym idzie – dają wiarygodne informacje. Co więcej, jakość ewaluacji powoli rośnie (Bienias, Lewandowska, 2009, s. 164–165). Ponadto inicjatywy podejmowane przez główne krajowe jednostki ewaluacyjne (np. cykl publikacji PARP, doroczne konferencje ewaluacyjne i studia podyplomowe organizowane przez MRR) sprawiają, że polska ewaluacja bardzo pozytywnie wyróżnia się na tle krajów UE.

Kwestią drugą, wpływającą na użycie ewaluacji, jest forma komunikacji wyników – chodzi o jasność struktury wyводу i wniosków, przystępność językową i graficzną prezentowanych materiałów. Wyniki najnowszych analiz pokazują, że język krajowej ewaluacji jest mało komunikatywny. Raporty ewaluacyjne są pisane językiem trudnym i nieprzystępnym, nie są dostosowane do wymagań i kompetencji komunikacyjnych odbiorców i zwykle brakuje w nich jasnych streszczeń (Broda [et al.], 2011). W opinii praktyków, jak i dziennikarzy ewaluacja staje się coraz bardziej ezoteryczną praktyką, zarezerwowaną głównie dla środowisk eksperckich, naukowych i urzędniczych, a mającą znikomy wpływ na debaty publiczne (MRR, PARP, 2010). Najnowsze analizy wskazują, jako głębszą przyczynę tego stanu rzeczy, problem z formułowaniem jasnych i znaczących dla opinii publicznej pytań badawczych (Olejniczak, w druku). Długie listy pytań badawczych dotyczących głównie kwestii zarządzania, a nie rzeczywistych efektów interwencji skutkują przeładowanymi, technicznymi raportami. Najnowsze inicjatywy ministerstwa, jak i środowisk eksperckich próbują zmienić ten stan rzeczy.

Wreszcie trzecią kwestią, determinującą użycie ewaluacji, są mechanizmy korzystania z informacji i wiedzy w instytucjach publicznych. Jest to szersza kwestia tego, jak uczą się polskie instytucje publiczne. Dotychczas nie była ona jeszcze całościowo badana

empirycznie na polskim gruncie¹⁸⁹. Niemniej jednak doświadczenia z pola funduszy europejskich pokazują, że polskie ministerstwa gromadzą głównie wiedzę operacyjną i to taką, która się szybko dezaktualizuje. Wciąż niski jest wśród polskich instytucji i ośrodków decyzyjnych (w tym politycznych decydentów) popyt na wiedzę o otoczeniu (o trendach, długookresowych zmianach i możliwych kierunkach procesów społeczno-gospodarczych), jak i wiedzę strategiczną – o efektach polityk publicznych, rzeczywistej skuteczności wdrażanych działań i mechanizmach, które prowadzą do pozytywnych zmian.

¹⁸⁹ Pierwszą próbą takiego badania jest projekt *Ministerstwa Uczące Się – MUS* (<http://www.mus.edu.pl>). Jest to wieloletni projekt innowacyjno-testujący współfinansowany z Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki*. Jego celami są: 1) zbadać mechanizmy uczenia się, 2) zidentyfikować czynniki wpływające na uczenie się, 3) stworzyć i przetestować rozwiązania optymalizujące uczenie się polskich instytucji.

Bibliografia

Alber J., *The European Social Model and the United States*, European Union Politics 2006, vol. 7, nr 3, s. 393–419.

Alesina A., Angeloni I., Schuknecht L., *What does the European Union do?*, Public Choice 2005, vol. 123, nr 3–4, s. 275–319.

Amable B., *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford–New York 2003.

Ambrose S.A., Bridges M.W., DiPietro M., Lovett M.C., Norman M.K., *How Learning Works. Seven Research-Based Principles for Smart Teaching*, Jossey-Bass, Hoboken, New York 2010.

Anand S., Ravallion M., *Human Development in Poor Countries. On the Role of Private Incomes and Public Services*, Journal of Economic Perspectives 1993, No. 7, s. 171–191.

Andersen S.S., Sitter N., *Differentiated Integration. What is it and How Much Can the EU Accommodate?*, European Integration 2006, vol. 28, nr 4, s. 313–330.

Anderson J., *Skeptical Reflections on a Europe of the Regions, Britain, Germany and the ERDF*, Journal of Public Policy 1990, vol. 10, nr 4, s. 417–447.

Anderson J.E., *Public Policymaking. An Introduction*, Houghton Mifflin, Boston 2006.

Anderson J. E., *Public Policymaking*, Wadsworth Cengage Learning, Boston 2011.

Anheier H.K., *Pięć tez na temat trzeciego sektora w Europie*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006, s. 199–211.

Antoszewski A., *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.

Argote L., McEvily B., Reagans R., *Managing knowledge in organizations. An integrative framework and review of emerging themes*, Management Science 2003, vol. 49, No. 4, Special Issue on Managing Knowledge in Organizations. Creating, Retaining, and Transferring Knowledge, s. 571–582.

Argyris C., *On Organizational Learning*, Wiley-Blackwell, Oxford 1999.

Atkinson T., Cantillon B., Marlier E., Nolan B., *Social Indicators. The EU Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford–New York 2002.

Barber B.R., *Globalizing Democracy*, The American Prospect 2000, vol. 11, No. 20.

Barca F., *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Brussels 2009.

Barca F., McCann P., *Outcome Indicators and Targets. Towards a New System of Monitoring and Evaluation in EU Cohesion Policy*, Discussion Paper 2011.

Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, LexisNexis, Warszawa 2008.

Bardach E., *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law*, MIT Press, Cambridge 1977.

Bardach E., *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych. Osiem etapów skutecznego rozwiązywania problemów*, MSAP, Kraków 2007.

Bardach E., *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge 1977.

Bardach E., *Policy Dynamics*, [w:] Moran M., Rein M., Goodin R.E. (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford–New York 2006, s. 336–366.

Bardach E., *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych*, MSAP. Akademia ekonomiczna w Krakowie za zgodą CQ Press, Kraków 2007.

Batterbury S., *Principles and Purposes of European Union Cohesion policy Evaluation*, Regional Studies 2006, nr 40, s. 179–188.

Bellinger G., *Knowledge Management-Emerging Perspectives*, <http://www.systems-thinking.org/kmgmt/kmgmt.htm> [dostęp 2011].

Bemelmans-Vidéc M.L., Rist R.C., Vedung E. (red.), *Carrots, Sticks, and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick, New York 1998.

Ben-Gera M., *The role of ministries in the policy system. Policy development, monitoring and evaluation*, Sigma Paper 2007, No. 39.

- Bernard P., Guillaume B., *Institutional competitiveness, social investment, and welfare regimes*, Regulation & Governance 2007, s. 213–229.
- Beverly J.A., Schultz D., *Encyclopedia of Public administration and Public Policy*, Fact on File, New York 2003.
- Bickman L., *Using program theory in evaluation. New Directions for Program Evaluation*, Jossey-Bass, San Francisco 1987, s. 5–18.
- Bienias S., Lewandowska I. (red.), *Evaluation Systems in the Visegrad Member States*, MRR, Warszawa 2009.
- Binnendijk A., *Results based management in the development co-operation agencies. A review of experience*, OECD, 2002.
- Birckmayer J.D., Weiss C.H., *Theory-based evaluation in practice*, Evaluation Review 2000, nr 24(4), s. 407.
- Birkland T., *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, M.E. Sharpe, Armonk, New York–London 2011.
- Bober J., Górniak J., Mazur S., Zawicki M., *Programowanie strategiczne i jego realizacja jako narzędzie polityki rozwoju. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2008.
- Borrás S., Grave B., *Concluding remarks. New method or just cheap talk?*, Journal of European Public Policy 2004, vol. 11, nr 2, s. 329–336.
- Borrás S., Jacobsson K., *The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU*, Journal of European Public Policy 2004, vol. 11, Nr 2, s. 185–208.
- Börzel T.A., *Guarding the treaty*, [w:] Börzel T.A., Cichowski R. (red.), *The state of the European Union*, Oxford University Press 2003, vol. 6.
- Börzel T.A., *Participation Through Law Enforcement. The Case of the European Union*, Comparative Political Studies 2006, vol. 39, nr 1, s. 128–152.
- Börzel T.A., *European Governance. Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy*, Journal of Common Market Studies 2010, vol. 48, nr 2, s. 191–219.
- Börzel T.A., Risse T., *Europeanization. The Domestic Impact of EU Politics*, [w:] Jørgensen K.E. (red.), Pollack M.A., Rosamond B.J., *Handbook of European Union Politics*, Sage, London 2007, s. 483–504.
- Bosiacki A., *Strategiczne zarządzanie w sferze publicznej a zagadnienia teorii prawa. Cele i kierunki ewolucji*, [w:] Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa 2010.
- Broda B., Maziarz M., Piekot T., Poprawa M., Radziszewski A., Zarzeczny G., *Język raportów ewaluacyjnych*, MRR, Warszawa 2011.

- Brown C.V., Jackson P.M., *Public Sector Economics*, Martin Robertson, Oxford 1982.
- Brown L.D., Khagram S., Moore M.H., Frumkin P., *Globalizacja, organizacje pozarządowe i relacje między sektorami*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006, s. 237–263.
- Brunner K., Meltzer A. (red.), *Econometric Policy Evaluation. A Critique*, Elsevier Science Publishers B.V., North Holland 1983.
- Bryner G.C., *Public Organizations and Public Policies*, [w:] Peters B.G., Pierre J. (red.), *The Handbook of Public Administration*, Sage Publications, Thousands Oaks CA 2007, s. 189–198.
- Bryson A., Dorsett R., Purdon S., *The use of propensity score matching in the evaluation of active labour market policies*, HMSO, London 2002.
- Bryson J.M., *Strategic planning for public and nonprofit organizations. A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*, San Francisco 2004.
- Bullen P., Jenny O., *Measuring Social Capital in Five Communities in NSW*, Management Alternatives, Coogee 1998.
- Bulmer S., Padgett S., *Policy Transfer in the European Union. An Institutional Perspective*, British Journal of Political Science 2005, vol. 35, nr 1, s. 103–126.
- Callaghan H., Höpner M., *European Integration and the Clash of Capitalisms. Political Cleavages over Takeover Liberalization*, Comparative European Politics 2005, nr 3, s. 307–332.
- Caporaso J.A., Wittenbrinck J., *The new modes of governance and political authority in Europe*, Journal of European Public Policy 2006, vol. 13, nr 4, s. 471–480.
- Casey B.H., Gold M., *Peer review of labour market programmes in the European Union. What can countries really learn from one another?*, Journal of European Public Policy 2005, vol. 12, nr 1, s. 23–43.
- Casey B.H., Gold M., López-Santana M., *The domestic implications of European soft law. Framing and transmitting change in employment policy*, Journal of European Public Policy 2005, vol. 13, nr 4, s. 481–499.
- Chelimsky E., *Program evaluation. Patterns and directions*, American Society for Public Administration, Washington 1985.
- Chen H.T., *Theory-Driven Evaluation*, [w:] Mathison S. (red.), *Encyclopedia of evaluation*, SAGE Publications, Thousand Oaks, Calif., London 2005, s. 415–419.
- Chhotray V., Stoker G., *Governance Theory and Practice A Cross-Disciplinary Approach*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2009.

Citi M., Rhodes M., *New Modes of Governance in the EU. Common Objectives versus National Preferences*, European Governance Papers 2007, nr N-07-01, <http://www.connex-network.org/>.

Cohen D., *Kłopoty dobrobytu*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1998.

Cohen M.D., March J.G., Olsen, J.P., *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, Administrative Science Quarterly 1972, nr 17(1), s. 1–25.

Conclusions, European Council, EUCO 2/11, Brussels 2011.

CONSCISE Project. The Contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Economic Development in Western Europe, Workpackage 1, Key Concepts, Measures and Indicators, Brussels 2000.

COSO. Enterprise Risk Management – Integrated Framework, Executive Summary, September 2004, <http://www.coso.org>.

Crick B., *W obronie polityki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 125.

Czaja S., Fiedor B., Jakubczyk Z., *Ekologiczne uwarunkowania wzrostu gospodarczego w ujęciu współczesnej teorii ekonomii*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok–Kraków 1993.

Czapiński J., *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a dobrobyt materialny. Polski paradoks*, Zarządzanie Publiczne 2008, nr 2(4), s. 5–28.

Czaputowicz J. (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Dahl R., Lindblom C., *Politics, Economics and Welfare*, Harper and Row, New York 1953.

Davies P., *Is evidence-based government possible*, Jerry Lee Lecture 2004, nr 4.

Dewey J., *The Public and its Problems*, Holt, New York 1927.

Dierx A., Ilzkovitz F., *Economic Growth in Europe. Pursuing the Lisbon Strategy*, [w:] Mund-schenk S., Stierle M.H., Stierle-von Schuetz U., Traistaru I. (red.), *Competitiveness and Growth in Europe*, INFER Advances in Economic Research, vol. 1, Edward Elgar, Cheltenham 2006, s. 15–46.

Dobner P., Loughlin M. (red.), *The Twilight of Constitutionalism?*, OUP, Oxford 2010.

Domański R., *Systemy ekologiczno-ekonomiczne. Modelowanie współzależności rozwoju*, Studia KPZK PAN 1992, t. C.

Domański R., *Gospodarka informacyjna*, [w:] Kukliński A. (red.), *Polska przestrzeń w perspektywie długiego trwania*, Biuletyn KPZK PAN 1997, z. 178, s. 105–111.

Donaldson S.I., *Program Theory-Driven Evaluation Science. Strategies and Applications*, Lawrence Erlbaum, New York 2007.

Doyal L., Gough I., *A Theory of Human Need*, Macmillan, London 1991.

Dunn W.N., *Public policy analysis. An introduction*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River 2007.

Durkheim É., *O podziale pracy społecznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

Dye T.R., *What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*, University of Alabama Press, Tuscaloosa 1976.

Dziadoń J., *Określenie struktury organizacyjnej dla potrzeb jej diagnozowania i projektowania*, Zeszyty Naukowe AE w Krakowie 1986, nr 234.

Eberlein B., Grande E., *Beyond delegation. Transnational regulatory regimes and the EU regulatory state*, Journal of European Public Policy 2005, vol. 12, nr 1, s. 89–112.

EGO s.c., *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004–2006*, Krajowa Jednostka Oceny, Warszawa 2010.

Elmore R.F., *Instruments and Strategy in Public Policy*, Policy Studies Review 1987, nr 7(1).

Elmore R., *Forward and Backward Mapping. Reversible Logic in the Analysis of Public Policy*, [w:] Hanf K., Toonen T. (red.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Martinus Nijhoff, Dordrecht 1985.

Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, COM(2010) 367 final, Brussels 2010.

Eoyang C.K., Spencer P.D., *Designing Effective Programs*, [w:] Perry J.L., *Handbook of Public Administration*, San Francisco 1996.

EPRC-EUROREG 2010, *The objective of economic and social cohesion in the economic policies of Member states*, part 1, Brussels, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/eprc_euroreg_cohe_rep_2010_p1.pdf, part 2, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/eprc_euroreg_cohe_rep_2010_p2.pdf.

Esping-Andersen G., *Post industrial class structures. An analytical framework*, [w:] Esping-Andersen G. (red.), *Changing Classes. Stratification and Mobility in Post Industrial Societies*, Sage, London 1993, s. 7–31.

Etzioni A., *Comparative Analysis of Complex Organization*, Free Press, New York 1961.

European Commission, *Working Document no. 2 – Indicative Guidelines on Evaluation Methods. Monitoring and Evaluation Indicators*, The New Programming Period 2007–2013 Working Documents, European Commission – DG-Regio, Brussels 2006.

European Commission, *Concepts and Ideas Monitoring and Evaluation in the practice of European Cohesion Policy 2014+ – European Regional Development Fund and Cohesion Fund*, 16 of July 2011, DG Regio, Brussels 2011.

European Commission, *Project Cycle Management guidelines*, vol. 1, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004.

European Governance, *A White paper*, Commission of the European Communities, COM(2001)428 *final*, Brussels 2001.

EUROREG, *Propozycje możliwych kierunków działań rządu w poszczególnych regionach, w tym określenie potencjałów rozwojowych województw. Ekspertyza*, MRR, Warszawa 2010, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Ekspertyzy/Documents/Euroreg_Potencjaly_i_kierunki_dzialan_na_www.pdf.

Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, European Commission, Brussels 2004.

Fahey L., Randall R.M. (eds.), *Learning from the Future. Competitive Foresight Scenarios*, John Wiley & Sons Inc., New York 1998.

Ferlie E., Lynn L.E., Pollitt C., *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford 2005.

Ferry M., Olejniczak K., *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*, Ernst & Young, Program *Sprawne Państwo*, <http://www.sprawnepanstwo.pl>, Warszawa 2008.

Ferry M., *How to disseminate evaluation studies and influence people – EPRC experience. Case 1 – Ex ante evaluation fo Northern Periphery Programme 2007–13*, Akademia Ewaluacji Programów Rozwoju Społeczno-Gospodarczego, Warszawa 2009.

Fischer Th., Schmitz G.P., Seberich M. (red.), *The Strategy of Politics*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Guetersloh 2007.

Forunier D.M., *Evaluation*, [w:] Mathison S. (red.), *Encyclopedia of evaluation*, Sage, Thousand Oaks, Calif., London 2005, s. 139–140.

Frączek M., Górniak J. (red.), Jelonek M., Keler K., Krupnik S., Laurisz N., Mazur S. (red.), Worek B., *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*, Pracodawcy RP, Warszawa 2011.

Frysztański K., *Socjologia problemów społecznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

Fujita M., Krugman P., Venables A.J., *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, MIT Press, Cambridge 1999.

Fung A., *Democratizing The Policy Process*, [w:] Moran M., Rein M., Goodin R. (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford 2008.

Gerston L., *Public Policymaking in a Democratic Society. A Guide to Civic Engagement*, M.E. Sharpe, New York–London 2002.

Giddens A., *Power, the dialectic of control and class structuration*, [w:] Giddens A., Mackenzie G. (red.), *Social Class and the Division of Labour*, Cambridge University, Cambridge 1982, s. 29–45.

Giddens A., *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*, Cambridgeshire, Polity Press, Cambridge 1984.

Gilowska Z., Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M. (red.), Szlachta J., Zaleski J., *Podstawy prawne funkcjonowania administracji publicznej w RP*, Samorząd Terytorialny 2002, nr 1–2.

Goodin R.E., *The Oxford Handbook of Political Science*, OUP, Oxford 2009.

Goold M., Quinn J., *The Paradox of Strategic Controls*, Strategic Management Journal 1990, vol. 11, No. 1.

Górniak J., Keler K., *Rola systemów wskaźników w ewaluacji*, [w:] Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 109–128.

Górniak J., Keler K., *Wskaźniki w ewaluacji ex-post programów publicznych*, [w:] Haber A., Szałas M. (red.), *Ewaluacja ex-post w teorii i praktyce*, PARP, Warszawa 2007.

Górniak J., Keler K., *Ewaluacja i wskaźniki w cyklu planowania i realizacji polityk publicznych*, Zarządzanie Publiczne 2008(a), nr 1(3).

Górniak J., Keler K., *Rola systemu wskaźników w ewaluacji*, [w:] Olejniczak K., Kozak M., Lendzion B. (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008(b).

Górniak J., Lendzion B., Olejniczak K., Weremiuk A., *Poradnik ewaluacji ex ante dla programów rozwoju społeczno-gospodarczego*, Krajowa Jednostka Oceny, MRR, Warszawa 2009.

Górniak J., Mazur S., *Polityki publiczne oparte na dowodach i ich zastosowanie do rynku pracy*, [w:] Frączek M., Górniak J. (red.), Jelonek M., Keler K., Krupnik S., Laurisz N., Mazur S. (red.), Worek B., *W kierunku polityki rynku pracy opartej na dowodach*, Pracodawcy RP, Warszawa 2011.

Górniak J., Mazur S. (red.), *Wybrane wskaźniki wykluczenia społecznego i sytuacji na rynku pracy. Definicje, sposób liczenia, zastosowanie*, http://www.rynekpracy.msap.pl/ftp/Produkty/wskazniki_publ.pdf [dostęp 2007].

Gorzela G., *Ocena ex-ante narodowego planu rozwoju 2007–2013 ze względu na jego wpływ na procesy terytorialne w Polsce*, 2005 (maszynopis).

- Gorzelak G., *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, Studia Regionalne i Lokalne 2009(a), z. 2(36).
- Gorzelak G., *Uwagi nt. dokumentu UE "Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength"*, MRR, Warszawa 2009(b) (maszynopis).
- Gorzelak G. (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2007.
- Gorzelak G., Bachtler J., *Reforming EU Cohesion Policy. A reappraisal of the performance of the Structural Funds*, Policy Studies 2007, vol. 28, Issue 4, s. 309–326.
- Gorzelak G., Płoszaj A., Smętkowski M., *Ocena strategii rozwoju regionu – wykorzystanie modelu czterech kapitałów*, Studia Regionalne i Lokalne 2006, z. 3(25).
- Gorzelak G., Jałowiecki B., *Metodologiczne podstawy strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa lubuskiego*, Studia Regionalne i Lokalne 2000, z. 3.
- Gorzelak G., Bąkowski A., Kozak M., Olechnicka A., Płoszaj A., *Regionalne strategie innowacji w Polsce*, Studia Regionalne i Lokalne 2007, z. 1.
- Gorzelak G., Bąkowski A., Kozak M., Olechnicka A., Płoszaj A. (współpr.), *Polskie regionalne strategie innowacji. Ocena i wnioski dla dalszych działań*, MRR, Warszawa 2006.
- Grosse T.G., *Instytucjonalne przygotowanie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej*, Międzynarodowy Przegląd Polityczny 2004, nr 7.
- Grosse T.G., *Nowe metody zarządzania zadaniami publicznymi w Unii Europejskiej i w Polsce*, Studia Polityczne 2005, vol. 17.
- Grosse T.G., *Nowe podejście do strategii lizbońskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie 2005, nr 34.
- Grosse T.G., *Pierwsze miesiące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Szanse zwiększenia korzyści w odniesieniu do wybranych polityk gospodarczych*, [w:] *Ocena pierwszych miesięcy członkostwa Polski w UE – fakty i mity*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2005.
- Grosse T.G., *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz europejskie doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007(a).
- Grosse T.G., *Modele integracji europejskiej wobec dylematów reformy Unii Europejskiej*, Polska w Europie 2007(b), nr 1(50), s. 29–68.
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *Doświadczenia Strategii Lizbońskiej – perspektywy Strategii „Europa 2020”. O kontynuacji i zmianach w polityce UE*, Zarządzanie Publiczne 2010(a), nr 1(11), s. 5–23.
- Grosse T.G., *Kierunki zmian w polityce spójności UE. Analiza wybranych nurtów dyskusji prowadzonej w latach 2008–2010*, Studia Regionalne i Lokalne 2010(b), nr 4(42), s. 60–82.

Grosse T.G., *Polska wobec wpływu Europeizacji. Przykład polityki w zakresie niskoemisyjnej gospodarki*, Myśl Ekonomiczna i Polityczna 2011, nr 1–2.

Grosse T.G., Hardt Ł., *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, „Pro Oeconomia” Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2010.

Grosse T.G. (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, ISP, Warszawa 2004.

Hajer M.A., Wagenaar H., *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*, Theories of institutional design 2003, nr XV, s. 307.

Hall P., Soskice D. (red.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford–New York 2001.

Hall P.A., *Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain*, Comparative Politics 1993, nr 25(3), s. 275–296.

Hargrove E., *The Missing Link. The Study of the Implementation of Social Policy*, Urban Institute, Washington 1975.

Hart S.L., *Capitalism at the Crossroads, The Unlimited Business Opportunities in Solving the World's Most Difficult Problems*, Pearson Education, New Jersey 2005.

Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

Hausner J., *W kierunku rządzenia interaktywnego*, [w:] Bosiacki A. (red.), Izdebski H., Felicki A., Zachariasz I., *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa 2010.

Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

Hawken P., Lovins A., Hunter L., *Natural Capitalism. Creating the next industrial revolution*, Earthscan, London 1999.

Hayek F.A. v., *The Pretence of Knowledge*, The American Economic Review 1989, No. 79 (6, Nobel Lectures and 1989 Survey of Members), s. 3–7.

Heckman J.J., *The scientific model of causality*, Sociological Methodology 2005, nr 35(1), s. 1–97.

Heckman J.J., *Econometric causality*, International Statistical Review 2008, 76(1), s. 1–27.

Heckman J.J., Smith J.A., *Assessing the case for social experiments*, The Journal of Economic Perspectives 1995, nr 9(2), s. 85–110.

Heijden K., *Scenarios. The Art of Strategic Conversation*, John Wiley and Sons, Chichester 1996.

Hill M., Hupe P., *Implementing Public Policy. Governance in Theory and in Practice*, Sage Publication, Thousand Oaks, New Delhi–London 2002.

Hodson D., Maher I., *The Open Method as a New Mode of Governance. The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, *Journal of Common Market Studies* 2001, vol. 39, nr 4, 2001, s. 563–591.

Hofer C.W., Schendel D., *Strategy formulation: Analytical concepts*, West Pub. Co., St. Paul 1978.

Hood Ch., *The Tool of Government*, Macmillan, London 1983.

Hood Ch., *The Tools of Government in the Information Age*, [w:] Moran M., Rein M., Goodin R. (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford 2008.

Hooghe L., *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford–New York 1996.

Hooghe L., Marks G., *Unravelling the Central State, But How?*, *American Political Science Review* 2003, vol. 97, No. 2.

Höpner M., Schäfer A., *A New Phase of European Integration. Organized Capitalism In Post-Ricardian Europe*, MPIfG Discussion Paper 2007, nr 4, s. 12–13.

Howlett M., *Designing Public Policies. Principles and Instruments*, Routledge, New York 2011.

Howlett M., Ramesh M., *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 311.

Hrebiniak L., Joyce W., *The strategic importance of managing myopia*, *Sloan Management Review* 1986, vol. 28, No. 1.

Huizinga J., *Jesień Średniowiecza*, PIW, Warszawa 1992.

In search of results. Performance management practices, PUMA/OECD, Paris 1997.

Indicators for Monitoring and Evaluation. An Indicative Methodology. The New Programming Period 2000–2006, Methodological Working Papers, No. 3, European Commission, Directorate-General XVI.

Ingram H., Mann D., *Policy Failure. An Issue Deserving Attention*, [w:] Ingram H., Mann D. (red.), *Why Policies Succeed or Fail*, Sage, Beverly Hills 1980.

Instytut Turystyki, *Charakterystyka przyjazdów do Polski w 2010 roku*; <http://www.intur.com.pl/przyjazdy.php?r=99> [dostęp maj 2011].

Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, LexisNexis, Warszawa 2007.

Izdebski H., *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, LexisNexis, Warszawa 2006.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 103.

Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, LexisNexis, Warszawa 2007.

Izdebski H., *Wykonywanie zadań publicznych przez gminy w formie spółek prawa handlowego a planowanie strategiczne, przestrzenne i finansowe*, [w:] Kamińska D. (red.), Nelicki A., Zachariasz I., *Integracja planowania finansowego i przestrzennego w samorządzie wielkomiejskich* [w druku].

Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne*, LexisNexis, Warszawa 2010.

Izdebski H., *Elementy teorii i filozofii prawa*, LexisNexis, Warszawa 2011.

Jacobs J., *Cities and the Wealth of Nations*, Vintage Books, New York 1984.

Jakubowski M., Sakowski P., *Quasi-experimental estimates of class size effect in primary schools in Poland*, *International Journal of Educational Research* 2006, nr 45(3), s. 202–215.

Jan Paweł II, *Sollicitudo Rei Socialis*, http://izajasz.pl/dk,21,sollicitudo_rei_socialis.html.

Jesień L., *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski*, *Polska w Europie* 2004, nr 1 (45).

Jessop B., *The State and the Contradictions of the Knowledge-Driven Economy*, [w:] Bryson J.R., Daniels P.W., Henry N.D., Pollard J. (red.), *Knowledge, Space, Economy*, Routledge, London 2000.

Jessop B., *The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism*, *International Journal of Urban and Regional Research* 2001, vol. 24, Issue 2, s. 323–360.

Jones E., *Idiosyncrasy and integration. Suggestions from comparative political economy*, *Journal of European Public Policy* 2003, vol. 10, nr 1, s. 140–158.

Julnes P.D.L., Berry F.S., Aristigueta M.P., Yang K. (red.), *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, Sage Publications, Inc, Los Angeles 2007.

Kearney C., Taylor S., Bachtler J., *Monitoring and evaluation in Objective 2 programmes. Progress and challenges*, University of Strathclyde, European Policies Research Centre, Glasgow 1996.

Kelemen R.D., *Suing for Europe, Adversarial Legalism and European Governance*, *Comparative Political Studies* 2006, vol. 39, nr 1, s. 101–127.

Kellogg Foundation, *The logic model development guide*, W.K. Kellogg Foundation, Battle Creek 2004.

Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1985.

Kjaer A.M., *Rządzenie*, Warszawa 2009.

Kjaer P.F., *Between governing and governance. On the emergence, function and form of Europe's post-national constellation*, Hart, Oxford 2010.

Klijn E.H., Joop F., Koppenjan M., *Public Management and Policy Networks. Foundations of a Network Approach to Governance*, Public Management 2000, vol. 2, Issue 2, s. 136–158.

Klincewicz K., *Cele zarządzania wiedzą*, [w:] Jemielniak D., Koźmiński A. (red.), *Zarządzanie wiedzą. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 79–114.

Knapp P.D. v., *Responsive Evaluation and Performance Management*, Evaluation 2006, vol. 12(3), s. 278–293.

Knill C., *European policies. The impact of national administrative traditions*, Journal of Public Policy 1998, vol. 18, nr 4, s. 1–28.

Knill Ch., Lenschow A., *Modes of Regulation in the Governance of the European Union. Towards a Comprehensive Evaluation*, European Integration online Papers 2003, vol. 7, nr 1, http://eiop.or.at/eiop/local_old.html.

Knill Ch., Lenschow A., *Compliance, Competition and Communication. Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions*, Journal of Common Market Studies 2005, vol. 43, nr 3, s. 583–606.

Knowlton L.W., Phillips C.C., *The Logic Model Guidebook. Better Strategies for Great Results*, Sage Publications, Inc, Los Angeles 2008.

Kohler-Koch B., *European Networks and Ideas. Changing National Policies?*, European Integration online Papers 2002, vol. 6, nr 6, http://eiop.or.at/eiop/local_old.html.

Kolarska-Bobińska L. (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

Komisja Europejska, *5 raport nt. spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej*, Luxemburg 2010.

Konarski R., Kotnarowski M., *Zastosowanie metody propensity score matching w ewaluacji ex-post*, [w:] Haber A. (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa 2007.

Konkluzje szefów państw lub rządów strefy euro z dnia 11 marca 2011 r., Bruksela 2011.

Kozak M.W., *Ocena systemu wdrażania europejskiej polityki regionalnej w Polsce. Rekomendacje dla przebudowy systemu wdrażania po roku 2006*, [w:] Grosse T.G. (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, ISP, Warszawa 2004.

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

Kozak M.W., *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

Kozak M.W., *Turystyka. Niewykorzystywana szansa rozwoju regionów?*, Studia Regionalne i Lokalne 2010, nr 4.

Kozak M., Ledzion B., Olejniczak K., Wojtowicz D., *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-06 Co-financed by ERDF. Management and Implementation Systems for Cohesion Policy. National Assessment Report POLAND*, EPRC & EUROREG for European Commission DG Regio, Brussels 2009.

KPPZK 2001, *Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, http://www.mrr.gov.pl/rozwój_regionalny/poziom_krajowy/polska_polityka_przestrzenna/koncepcja_polityki_przestrzennego_zagospodarowania_kraju/Documents/7a49ee2589b4472c822ff9cec186b4f9KPPZKMonitorPolski1_1.pdf.

KPZK 2011, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (projekt)* http://www.mrr.gov.pl/rozwój_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Documents/KPZK_2030_projekt_25012011_bez_map.pdf.

KOPRM 2011, *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności – rozwój regionalny*, Warszawa 2011, http://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/06_rozwój_regionalny.pdf.

Kraft M., Furlong S., *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives*, 3rd Edition, CQ Press, Washington 2009.

Kramer R.M., *Trzeci sektor w trzecim tysiącleciu*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006, s. 213–235.

KSRR 2010, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, MRR, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwój_regionalny/Documents/KSRR_09_09_09_kor_red_stat.pdf.

Kudłacz T., *Analiza pięciu strategii regionalnych województw Polski Wschodniej i problemów stykowych pomiędzy województwami Polski Wschodniej z innymi regionami*, [w:] *Ekspertyzy do Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, t. I, MRR, Warszawa 2007.

Le Gales P., *The Changing European State. Pressures from Within*, [w:] Hayward J., Menon A. (red.), *Governing Europe*, Oxford University Press, New York 2003, s. 380–395.

Leadbeater Ch., *The Rise of the Social Entrepreneur*, Demos, London 1997.

Leisink P., Hyman R., *Introduction. The Dual Evolution of Europeanization and Varieties of Governance*, *European Journal of Industrial Relations* 2005, vol. 11, nr 3, s. 277–286.

- Lindblom C.E., *The Science of "Muddling Through"*, Public Administration Review 1959, vol. 19, No. 2, s. 79–88.
- Linder S.H., Peters B.G., *Instruments of government; perception and contexts*, Journal of Public Policy 1989, nr 9(1).
- Lipsky M., *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York 1980.
- Lodge M., *Comparing Non-Hierarchical Governance in Action. The Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society*, Journal of Common Market Studies 2007, vol. 45, nr 2, s. 343–365.
- Lowi T., *American Business, Public Policy, Case Studies and political Theory*, World Politics 1964, nr 16, s. 677–715.
- Lowi T., *Four Systems of Policy, Policies, and Choice*, Public Administration Review 1972, s. 32.
- Lubińska T. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, Difin, Warszawa 2009.
- Macauslan J., Addison M., *Governance in Central Government. Reconciling Accountability and Capability*, The Political Quarterly 2010, vol. 81, nr 2, s. 243–252.
- Mahoney Ch., *The Power of Institutions, State and Interest Group Activity in the European Union*, European Union Politics 2004, vol. 5, nr 4, s. 441–466.
- Majone G., *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Marcussen M., *Multilateral surveillance and the OECD. Playing the idea-game*, [w:] Armingeon K., Beyeler M. (red.), *OECD Surveillance and Welfare States in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham 2004.
- Marks G., Hooghe L., Blank K., *European Integration from the 1980s. State-Centric v. Multi-level Governance*, Journal of European Public Policy 1996, vol. 34, nr 4, s. 341–378.
- Marody M., Wilkin J. (red.), *Meandry instytucjonalizacji. Dostosowanie Polski do Unii Europejskiej*, EU-monitoring VI, Friedrich Ebert Stiftung, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002.
- Mayntz R., Derlien H.U., *Party Patronage and Politicization of the West Germany Administrative Elite 1970–1987 – Toward Hybridization?*, Governance 1989, vol. 2, nr 4, s. 384–404.
- Mazmanian D.A., Sabatier P.A., *Implementation and Public Policy*, Scott, Foresman&Co, Dallas 1983.

McCann P., *Urban Scale Economies. Statics and Dynamics*, [w:] Capello R., Nijkamp P. (red.), *Urban Dynamic and Growth. Advances in Urban Economics*, Elsevier, Amsterdam–Tokyo 2004.

Merton R.K., *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Milward A., *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, London 2000.

Miś L., *Problemy społeczne. Teoria, metodologia, badania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.

Mises L. v., *Human Action, A Treatise on Economics*, Contemporary Books, Chicago 1966.

Moran M., Rein M., Goodin R., *The Public and its Policies*, [w:] Moran M., Rein M., Goodin R. (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford 2008.

Moravcsik A., *Preferences and power in the European Community. A liberal intergovernmentalist approach*, *Journal of Common Market Studies* 1993, vol. 31, nr 4, s. 473–524.

Mosher J., *Open Method of Coordination. Functional and Political Origins*, *ECSA Review* 2000, vol. 13, nr 3, s. 2–7.

MRR 2008, *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej – Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, COM(2008) 616, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/2_national/12_2_poland_pl.pdf.

MRR, PARP, *Miejsce ewaluacji w dyskursie medialnym – debata z udziałem dziennikarzy, urzędników i środowiska akademickiego*, VI Krajowa Konferencja Ewaluacyjna, Warszawa 2010.

Mulgan G., *The art of public strategy. Mobilizing power and knowledge for the common good*, Oxford University Press, Oxford–New York 2009, s. 306.

Musgrave R.A., *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York 1959.

Musgrave R.A., *The Voluntary Exchange Theory of Public Economy*, *Quarterly Journal of Economics* 1938, nr 53, s. 213–237.

Netting F.E., O'Connor M.K., Fauri D.P., *Comparative approaches to program planning*, John Wiley & Sons, Hoboken 2008, s. 296.

Nicolaïdis K., Schmidt S.K., *Mutual recognition “on trial”. The long road to services liberalization*, *Journal of European Public Policy* 2007, vol. 14, nr 5, s. 717–734.

Nooteboom B., *Towards a Cognitive Theory of the Firm*, *Issues and Logic of Change*, paper for the AFEE conference, January 5–7, San Francisco 1996.

Nowak-Far A., *Model zarządzania gospodarką w Unii Europejskiej w dobie zmian*, [w:] Adamowski J., Wojtaszczyk K.A. (red.), *Strategie rozwoju Unii Europejskiej*, Seria Wizje Europy 10, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010, s. 317–349.

NSRR, *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, http://www.nsrr.gov.pl/NR/rdonlyres/385E4AAA-08EC-4D93-A639-5942772B261F/0/6536_nsrr01.pdf, 2000.

Nutley S.M., Walter I., Davies H.T.O., *Using evidence. How research can inform public services*, The Policy Press, Bristol 2007.

Office, Prime Minister and Minister for the Cabinet, *Modernising Government*, Stationary Office, London 1999.

Olejniczak K., *Rola ewaluacji w krajowych politykach publicznych – analiza systemowa lat 1999–2010*, [w:] Haber A. (red.), Szałałaj M., *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa 2010.

Olejniczak K., *Ewaluacja jako proces badawczy*, [w:] Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008(a), s. 101–108.

Olejniczak K., *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008(b), <http://www.euroreg.uw.edu.pl>.

Olejniczak K., *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji*, [w:] Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008(c), s. 17–43.

Olejniczak K., *Mechanizm i narzędzia racjonalizacji prorozwojowych działań publicznych*, [w:] Tucholska A. (red.), *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*, MRR, Warszawa 2010, s. 302–325.

Olejniczak K., *Mechanisms shaping evaluation system – case study of Poland 1999–2010*, *Europe-Asia Studies* [w druku].

Olsen J.P., *Unity, Diversity and Democratic Institutions. Lessons from the European Union*, *The Journal of Political Philosophy* 2004, vol. 12, nr 4, s. 461–495.

Opolski K., Modzelewski P., *Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii*, [w:] Haber A. (red.), Szałas M., *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa 2010.

Osborne S., Brown K., *Managing Change and Innovation in Public Service Organisations*, Routledge, London 2005.

Ostrom E., *A Method of Institutional Analysis*, [w:] Kaufman F.-X., Majone D., Ostrom V. (red.), *Guidance and Control in the Public Sector. The Bielefeld International Project*, De Gruyter, Berlin 1986, s. 459–475.

Parsons W., *Public Policy*, Edward Elgar, Aldershot 1995.

Parteka T., *Planowanie strategiczne w równoważeniu struktur regionalnych*, Studia KPZK PAN 2000, t. CVIII.

Pelkmans J., *Mutual recognition in goods. On promises and disillusion*, Journal of European Public Policy 2007, vol. 14, nr 5, s. 699–716.

Pestoff V.A., *Third Sector and Co-operative Social Services – an Alternative to Privatization*, Journal of Consumer Policy 1992, vol. 15, nr 1, s. 21–45.

Peters A., Pagotto I., *Soft Law as a New Modes of Governance. A Legal Perspective*, NewGov, CIT1-CT-2004-506392, 04/D11, 2006, <http://www.eu-newgov.org/>.

Peters G.B., *The Two Futures of Governing. Decentering and Recentering Processes in Governing*, Institute for Advanced Studies, Vienna 2008.

Picciotto R., *Personal reflection on the policy dialogue*, [w:] Kochendörfer-Lucius G., Pisani-Ferry J., Sapir A., *Last exit to Lisbon*, Institute BRUEGEL, Brussels 2006.

Płoskonka J., *Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym*, Kontrola Państwowa 2006, nr 2, s. 3–28.

Płoskonka J. (red.), *Reforma administracji publicznej 1998–2001*, MSWiA, Warszawa 2001.

Płoskonka J., *Założenia modelowe dla systemu budżetowania zadaniowego w Polsce*, [w:] Postuła M. (red.), Perczyński P., *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, s. 103–139.

Płoskonka J., *Zarządzanie przez rezultaty jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Służba Cywilna 2005, nr 12.

Polanyi K., *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston 1957.

Pollack M., *Regional Actors in an Intergovernmental Play. The Making and Implementation of EC Structural Funds*, [w:] Mazey S., Rhodes C. (red.), *State of the European Union*, vol. 3, Longman, Harlow 1995, s. 361–390.

Pollack M.A., *The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht*, Journal of Common Market Studies 2000, vol. 38, nr 3, s. 519–538.

Pollack M.A., *Theorizing the European Union. International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?*, Annual Review of Political Science 2005, vol. 8, s. 357–398.

Pollitt Ch. [et al.], *Performance or compliance? Performance audit and public management in five countries*, Oxford University Press Inc., New York 1999.

Popper K.R., *The poverty of historicism*, Routledge, London 1961.

Porter M., *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York 1990.

Posner R.A., *Hegel and Employment at Will. A Comment*, Cardozo Law Review 1989, vol. 10 (March–April).

Postuła M., Perczyński P. (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, European Institute of Public Administration, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008.

Pressman J.L., Wildavsky A., *Implementation*, University of California Press Ltd., Los Angeles 1973.

Pressman J.L., Wildavsky A., *Implementation. Third Edition, Expanded*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles 1984.

Przeworski A., *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge 1991.

Pülzl H., Treib O., *Implementing Public Policy*, [w:] Fischer F., Miller G., Sidney M. (red.), *Handbook of Public Policy Analysis*, CRC Press, Boca Raton 2007.

Putnam R., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton 1993.

Radaelli C.M., *The Puzzle of Regulatory Competition*, Journal of Public Policy 2004, vol. 24, nr 1, s. 1–23.

Rhein M., Schön D.A., *Reframing Policy Discourse*, [w:] Fischer F., Forester J. (red.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham, NC 1992.

Rhodes R., *The Hollowing Out of the State*, Political Quarterly 1994, nr 65.

Rhodes R.A.W., Binder S.A., Rockman B.A. (red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, OUP, Oksford 2006.

Risse T., *Let's argue! Communicative action and world politics*, International Organization 2000, vol. 54, s. 1–39.

Rodrik D., *Development Strategies for the 21st Century*, [w:] Pleskovic B., Stern N. (red.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, The World Bank, Washington 2001, s. 85–108.

Rogers P., Funnell S., *Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change and Logic Model*, Jossey-Bass, San Francisco 2011.

Rogers P., *Logic model*, [w:] Mathison S. (red.), *Encyclopedia of Evaluation*, SAGE Publications, London 2005, s. 232–235.

Rok B., *Odpowiedzialny biznes w nieodpowiedzialnym świecie*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2004.

Rosa S., *The Open Method of Coordination in the New Member States – the Perspectives for its Use as a Tool of Soft Law*, European Law Journal 2005, vol. 11, nr 5, s. 618–640.

Rossi P.H., Freeman H.E., Lipsey, M.W., *Evaluation. A systematic approach. 6th edition*, Thousand Oaks, Calif., Sage Publications, London 1999.

Rydlewski G., *Rządzenie w świecie megazmian*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.

Sabatier P., Jenkins-Smith H. (red.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Westview, Boulder 1993.

Sabatier P., Mazmanian D., *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman, Glenview 1983.

Sabatier P., Mazmanian D., *The implementation of public policy. A framework analysis*, Policy Studies Journal 1980, nr 8 (special issue).

Sabatier P., *Top-down and bottom up approaches to implementation research. A critical analysis and suggested synthesis*, Journal of Public Policy 1986, nr 6(1).

Sabatier P., Mazmanian D., *The Implementation of Public Policy. A Framework of Analysis*, Policy Studies Journal 1980, nr 8(4), s. 538–560.

Salamon L.M., Lund M.S., *Beyond Privatization. The Tools of Government Action*, Washington 1989.

Elliott O.V., *The tools of government. A guide to the new governance*, OUP, Oksford 2002.

Samecki P., *Orientation paper on future Cohesion Policy*, DG REGIO, Brussels 2009.

Samuelson P.A., *The Pure Theory of Public Expenditure*, Review of Economics and Statistics 1954, s. 387–389.

Sapir A., *Globalizacja i reforma europejskich modeli społecznych*, [w:] *Polska solidarna – Polska liberalna: fałszywa alternatywa?*, PKPP Lewiatan, Warszawa 2005, s. 5–23 [materiały konferencyjne].

Sassen S., *Deformalizacja w wysoko rozwiniętych gospodarkach rynkowych*, [w:] Karwińska A., Surdej A. (red.), *Wokół zagadnień gospodarki nieformalnej*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 27–59.

Sawyer K. (red.), *The Cambridge Handbook of the Learning Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

Schäfer A., *Beyond the Community Method. Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making*, European Integration online Papers 2004, vol. 6, nr 6, http://eiop.or.at/eiop/local_old.html.

Schäfer A., *A new form of governance? Comparing the open method of co-ordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD*, Journal of European Public Policy 2006, vol. 13, nr 1, s. 70–88.

Scharpf F.W., *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*, [w:] Marks G., Scharpf F., Schmitter P., Streeck W. (red.), *Governance in the European Union*, SAGE Publications, London 1996, s. 15–40.

Scharpf F.W., *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford 1999.

Scharpf F., *Interorganizational policy studies. Issues, concepts and perspectives*, [w:] Hanf K., Scharpf F. (red.), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, Sage, London 1978.

Schick A., *Państwo sprawne. Rozmyślania nad koncepcją, która nie doczekała się jeszcze realizacji, choć jej czas już nadszedł*, Służba Cywilna 2004, nr 8.

Schimmelfennig F., Sedelmeier U., *Theorizing EU enlargement. Research focus, hypotheses, and the state of research*, *Journal of European Public Policy* 2002, vol. 9, nr 4, s. 500–528.

Schimmelfennig F., Sedelmeier U., *Conclusion. The Impact of the EU on the Accession Countries*, [w:] Schimmelfennig F., Sedelmeier U. (red.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca, New York 2005, s. 215–217.

Schimmelfennig F., Sedelmeier U., *Candidate Countries and Conditionality*, [w:] Graziano P., Vink M.P. (red.), *Europeanization. New Research Agendas*, Haundmills, Basingstoke, Palgrave, MacMillan Press, New York 2007, s. 88–101.

Schmid G., *Beyond Conventional Service Economics. Utility Sevices, Service Product Chains and Job Services*, Discussion Paper FS I 00–203, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2000.

Schmidt S.K., *Reform in the Shadow of Community Law. Highly Regulated Economic Sectors*, *German Politics* 2005, vol. 14, nr 2, s. 157–173.

Schmidt S.K., *Mutual recognition as a new mode of governance*, *Journal of European Public Policy* 2007, vol. 14, nr 5, s. 667–681.

Schnider A., Ingram A., *Policy Design for Democracy*, University Press of Kansas, Lawrence 1970.

Schön W., *Playing different games? Regulatory competition in tax and company law compared*, *Common Market Law Review* 2005, vol. 42, nr 2, s. 331–365.

Schumpeter J.A., *Development*, *Journal of Economic Literature* 2005, vol. XLIII, s. 108–120.

Scott A., *The political economy of enlargement*, [w:] Cameron F. (red.), *The Future of Europe. Integration and enlargement*, Routledge, London–New York 2004, s. 80–97.

Sedelmeier U., *Europeanisation in new member and candidate states*, *Living Reviews in European Governance*, <http://europeangovernance.livingreviews.org> [dostęp 2006].

Sen A., *Rozwój i wolność*, Zys i S-ka, Poznań 1999.

Simon H.A., *From Substantive to Procedural Rationality*, [w:] Latsis S.J. (red.), *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge University Press, Cambridge 1976.

Słaby T., *System wskaźników społecznych w polskich warunkach transformacji rynkowej*, SGH, Warszawa 1994.

Smith K., Larimer C., *The Public Policy Theory Primer*, Westview Press, Boulder 2009.

Smith M.P., *Germany's Quest for a New EU Industrial Policy. Why it is Failing*, German Politics 2005, vol. 14, nr 3, s. 315–331.

Smith A., *Teoria uczuć moralnych*, PWN, Warszawa 1989.

Solow R., *Building a Science of Economics for the Real World. Prepared Statement for the House Committee on Science and Technology*, http://democrats.science.house.gov/Media/file/Commdocs/hearings/2010/Oversight/20july/Solow_Testimony.pdf [dostęp 10.01.2011].

Soto de H., *Tajemnica kapitału. Dlaczego kapitalizm triumfuje na Zachodzie a zawodzi gdzie indziej*, Fijorr Publishing nad Polish-American Foundation for Economic Research and Education, Chicago–Warszawa 2002.

Staniszki J., *O władzy i bezsilności*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006.

Staniszki J., *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

Steiss A.W., *Strategy Formulation. Analytical Concept*, West Publishing Company, St. Paul 1978.

Stern E., *What do we know about the utilization of evaluation?*, I konferencja ewaluacyjna – Ewaluacja programów o charakterze społeczno-gospodarczym finansowanych z funduszy strukturalnych, Ministerstwo Gospodarki i Pracy & Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 16 września 2005, Warszawa 2005.

Stiglitz J.E., *Globalizacja*, PWN, Warszawa 2004.

Stiglitz J.E., *Szalone lata dziewięćdziesiąte*, PWN, Warszawa 2006.

Stoker G., *The new management of British local governance*, Macmillan, London 1999.

Storch H., Tol R., Flöser S., *Environmental Crises. Science and Policy*, GKSS School of Environmental Research, Springer 2008.

Strengthening Economic Governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council, Brussels, 21 October 2010, *Konkluzje*, Rada Europejska 28–29 października 2010, EUCO 25/10.

Surdej A., *Determinanty regulacji administracyjnoprawnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2006.

Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances, European Economy 2010, nr 1.

Susskind L., *Arguing, Bargain, and Getting Agreement*, [w:] Moran M., Rein M., Goodin R. (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, University Press, Oxford 2008.

Szydło M., *Planowanie w gospodarce energetycznej*, Samorząd Terytorialny 2004, nr 5.

- Tanzi V., *Ekonomiczna rola rządu w XXI wieku*, Państwo i Rynek 2006, nr 1, <http://www.pir.org.pl>.
- Taylor S., *Monitoring w programach INTERREG IIIA. Zasady, praktyka międzynarodowa i wnioski dla Polski. Raport w ramach badania „Ewaluacja oddziaływania programów PHARE CBC Polska–Niemcy 1994–99”*, Władza Wdrażająca Programy Europejskie, Glasgow 2003.
- Taylor S., Bachtler J., Polverari L., *Information into Intelligence. Monitoring for Effective Structural Funds Programming*, European Policies Research Centre – IQ-Net, Glasgow 2001.
- Thomson R., Hosli M., *Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making*, Journal of Common Market Studies 2006, vol. 44, nr 2, s. 391–417.
- Thurrow L.C., *Przyszłość kapitalizmu. Jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat jutra*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999.
- Trubek D.M., Trubek L.G., *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe. The Role of the Open Method of Co-ordination*, European Law Journal 2005, vol. 11, nr 3, s. 343–364.
- Trzciński R., *Wykorzystanie techniki propensity score matching w badaniach ewaluacyjnych*, PARP, Warszawa 2009.
- Ubogu F.U., *Knowledge Management for Decision Making. Tools, Institutions and Paradigms*, Proceedings of Second Meeting of Committee on Development Information (COMI) 2011, <http://www.uneca.org/codi/codi2/content/E-ECA-DISD-CODI-2-10-EN.PDF>.
- Uno K., *Diffusion of Environment-related New Technology and Policy Implications*, University Keio, Keio 1991.
- Urwin D.W., *Modern Democratic Experiences of Territorial Management. Single Houses, But Many Mansions*, Regional and Federal Studies 1998, vol. 8, No. 2, s. 81–110.
- Weber M., *Polityka i nauka jako zawód i powołanie*, Znak, Kraków 1998.
- Weiss C.H., *The many meanings of research utilization*, Public Administration Review 1979, nr 39(5), s. 426–431.
- Weiss C.H., Bucuvalas M.J., *Truth Tests and Utility Tests. Decision-makers' frame of reference for social science research*, American Sociological Review 1980, nr 45(2), s. 302–313.
- Werner A., *A Guide to Implementation Research*, The Urban Institute Press, Washington 2010.
- Wholey J.S., Hatry H.P., Newcomer K.E. (red.), *Handbook of practical program evaluation*, Jossey-Bass, San Francisco 2010.
- Wiener A., *Finality vs. enlargement. Constitutive practices and opposing rationales in the reconstruction of Europe*, [w:] Weiler J.H.H., Wind M. (red.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 157–201.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.

Windhoff-Héritier A., Rhodes M., *New modes of governance in Europe. Governing in the shadow of hierarchy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2011.

Winship C., Sobel M., *Causal Analysis in Sociological Studies. Handbook of Data Analysis*, edited by Melissa A. Hardy and Alan Bryman, Sage, England, London 2004, s. 481–503.

Winter S., *Implementation*, [w:] Peters B., Pierre J., *Handbook of Public Policy*, Sage Publications, London–Thousand Oaks–New Delhi 2006.

Włażłaka K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.

Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Przyszłość polityki spójności, Komisja Europejska, COM(2010) 642/3, Bruksela 2010.

World Bank, *Reshaping Economic Geography*, World Development Report, Washington 2009.

Wostner P., *Slovenia during the crisis. Still “Waiting for Godot”?*, [w:] Gorzelak G., Goh C., Fazekas K., *Adaptability and Change – the National and Regional Dimensions in Central and Eastern Europe*, EUROREG–World Bank, Warszawa 2011.

Xiaohu W., *Performance Analysis for Public and Nonprofit Organizations*, Jones & Bartlett Publishers, Sudbury, London 2009.

Yeager S.J., *Where Do Research Questions Come from and How Are They Developed?*, [w:] Yang K., Miller G. (red.), *Handbook of Research Methods in Public Administration*, CRC Press, London–New York 2008, s. 45–59.

Zdanukiewicz J., *Mechanizmy realizacji polityk unijnych*, [w:] Cieślak R., Kornberger-Sokołowska R., Zdanukiewicz J., *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2010.

ZKPZK 2005. *Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, <http://www.funduszeStrukturalne.gov.pl/informator/npr2/dokumenty%20strategiczne/kpzk.pdf>.

Zybała A., *Zarządzanie globalnymi dobrami publicznymi*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2007 [niepublikowana rozprawa doktorska].

Dokumenty i akty prawne

Informacja rządu na temat polityki rozwoju, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów i przekazany Sejmowi 18 stycznia 2010 r., Druk Sejmowy Nr 2671.

Spójność wewnętrzna a konkurencyjność regionu łódzkiego. Diagnoza strategiczna, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009, http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/1_071.pdf.

Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, Dokument opracowany przez MRR we współpracy z Kancelarią Prezesa RM i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa RM przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów 27 kwietnia 2009 r., Warszawa 2009.

Decyzje Rady ustalające Strategiczne wytyczne Wspólnoty na okres 2007–2013: dla spójności (decyzja z 6 października 2006 r. Nr 2006/702/WE, Dz.Urz. UE L Nr 201/2006, s. 11) oraz *dla rozwoju obszarów wiejskich* (decyzja z 20 lutego 2006 r. Nr 2006/144/WE, Dz.Urz. UE L Nr 55/2006, s. 20 z późn. zm.).

EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010)2020, Bruksela 2010.

Europe 2000. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, European Commission, Communication from the Commission to the European Council, Brussels 2010 KOM(2010)2020 final, po polsku: *Europa 2000. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, Komisja Europejska, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, Bruksela 2010.

Karty Praw Podstawowych UE (Dz.Urz. UE C Nr 303/2007).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Niedyskryminacja i równość szans. Odnowione zobowiązanie*, COM(2008)420, Bruksela 2008.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Strategia na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2010–2015*, COM (2010)491, Bruksela 2010.

Konsensus europejski w sprawie rozwoju – Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich 2006/C 46/01 (Dz.Urz. UE C Nr 46/2006).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. i ze sprost.).

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r., Warszawa 2010.

Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej, przyjęty przez Radę Ministrów 18 listopada 2008 r., Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008.

Krajowy Program Reform. Europa 2020, Warszawa 2011.

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności, MRR, Warszawa 2007.

Rada Ministrów 2009. Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, Warszawa 2009.

Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania powołanych rozporządzeń: Rady Nr 1083/2006 oraz Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1080/2006 (Dz.Urz. UE L Nr 371/2006).

Rozporządzenie Ministra Finansów z 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 (Dz.U. Nr 42, poz. 245).

Rozporządzenie Nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006).

Rozporządzenie Nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006).

Rozporządzenie Nr 1084/2006 Rady z 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006, s. 79).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1638/2006 z 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz.Urz. UE L Nr 310/2006).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 176/2008 z 20 lutego 2008 r. zmieniające rozporządzenie WE Nr 1059/2003 w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS) w związku z przystąpieniem Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L Nr 61/2008).

Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999, [w:] *Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, MRR, Warszawa 2006.

Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006).

Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006).

Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1198/2006 z 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.Urz. UE L Nr 223/2006).

Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.Urz. UE L Nr 209/2005).

Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW (Dz.Urz. UE L Nr 277/2005).

Rozporządzeniu Komisji Nr 438/2001 z 2 marca 2001 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady WE Nr 1260/1999 dotyczącego systemów zarządzania i kontroli (Dz.Urz. UE L Nr 63/2001, s. 21–43).

Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007–2013, Decyzja Rady z 6 października 2006 r., MRR, Warszawa 2007.

Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 214, poz. 1407 z późn. zm.).

Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.).

Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

Ustawa budżetowa na rok 2011 z 20 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 150).

Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.).

Ustawa z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 z późn. zm.).

Ustawa z 24 lipca 1989 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

Ustawa z 26 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.).

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.).

Ustawa z 6 kwietnia 1989 r. o fundacjach (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.).

Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).

Ustawa z 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz.U. Nr 216, poz. 1370 z późn. zm.).

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Ustawa z 26 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Wersja skonsolidowana traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C Nr 83/2010).

Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej, Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2005)24 *final*, Brussel 2005.

Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie, KOM(2010)365.

Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę, COM(2008)616.

Zintegrowane Wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005–2008. Dokumenty opublikowane (Dz.Urz. UE L Nr 205/2005), MRR, Warszawa 2007.

Załączniki

» Załącznik 1. Słownik pojęć związanych z polityką rozwoju

W słowniku znajdują się ważniejsze terminy bezpośrednio lub pośrednio dotyczące polityki rozwoju (zarządzania strategicznego rozwojem). Przedmiotowe definicje zostały zaczerpnięte z regulacji prawnych oraz literatury.

ACQUIS COMMUNAUTAIRE¹⁹⁰ – całokształt dorobku prawnego Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej obejmujący: prawo pierwotne (tj. traktaty założycielskie wraz z ich późniejszymi zmianami, traktaty akcesyjne państw członkowskich), prawo wtórne (tj. akty prawne stanowione przez instytucje Wspólnot Europejskich), umowy międzynarodowe zawierane z organizacjami międzynarodowymi i z państwami trzecimi oraz umowy między państwami członkowskimi UE dotyczące spraw *stricto* związanych z funkcjonowaniem Wspólnot Europejskich i UE. W skład *acquis communautaire* wchodzi także ogólne wspólnotowe zasady prawne i prawo zwyczajowe oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE.

AGENCJE ROZWOJU LOKALNEGO/REGIONALNEGO – kapitałowe spółki handlowe, których udziałowcami albo akcjonariuszami są podmioty publiczne (powiat, województwo).

AUDYT WEWNĘTRZNY – niezależna i obiektywna działalność, której celem jest wspieranie ministra resortowego lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej (kryterium adekwatności, skuteczności i efektywności) oraz czynności doradcze¹⁹¹.

BENEFICJENT – osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, realizująca projekty finansowane z publicznych środków wspólnotowych, ze źródeł zagranicznych lub z budżetu państwa na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie projektu¹⁹².

¹⁹⁰ *Acquis communautaire*, <http://encyklopedia.pwn.pl>, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>.

¹⁹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) – art. 272 ust. 1–2.

¹⁹² Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.) – art. 5 pkt 1.

BUDŻET ZADANIOWY – przedstawienie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów w rozbiciu na poszczególne zadania publiczne, wraz ze wskazaniem: celu ich realizacji, czynności do wykonania, podmiotu odpowiedzialnego za realizację, terminów wykonania, źródła finansowania oraz wskaźników realizacji (uzyskanych efektów).

CYKL POLITYK PUBLICZNYCH – następujące po sobie czynności w procesie planowania, implementacji i oceny polityki publicznej. Na cykl ten składają się: identyfikacja problemów, ustalanie sposobów jego rozwiązania, zapewnienia zasobów po temu koniecznych (ludzkich, finansowych, technologicznych), podjęcie decyzji o działaniu na rzecz rozwiązania zidentyfikowanego problemu, jego monitorowanie oraz ewaluacja jego efektów.

DOBRE RZĄDZENIE¹⁹³ – właściwe identyfikowanie i rozwiązywanie problemów społeczno-gospodarczych przez organy władzy publicznej przy udziale interesariuszy (beneficjentów usług publicznych) i partnerów społeczno-gospodarczych. Elementami (płaszczyznami) dobrego rządzenia są m.in.: otwartość, przejrzystość, partycypacja, spójność, skuteczność i efektywność. W polityce rozwoju zasada good governance zapewnia sprawne i partnerskie sprawowanie władzy (konsultacje i uzgadnianie stanowisk), a przez to faktyczną realizację SRK¹⁹⁴.

DOBRO PUBLICZNE/INTERES PUBLICZNY – pewne podstawowe wartości danej wspólnoty; „cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności”¹⁹⁵.

EUROPA 2020 – zob. **STRATEGIA EUROPA 2020**.

EUROPEJSKI INSTRUMENT SĄSIEDZTWA I PARTNERSTWA¹⁹⁶ – inicjatywa Komisji Europejskiej, której celem jest rozwój współpracy między Unią Europejską a państwami spoza Unii Europejskiej poprzez zapewnienie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju regionalnego (wspieranie przeobrażeń politycznych oraz reform gospodarczych i społecznych).

MECHANIZM FINANSOWY EUROPEJSKIEGO OBSZARU GOSPODARCZEGO/NORWESKI MECHANIZM FINANSOWY – dwa instrumenty finansowe, nazywane potocznie funduszami norweskimi – bezzwrotna zagraniczna pomoc finansowa krajów EFTA należących do EOG (tj. Liechtensteinu, Norwegii, Islandii) zasadniczo skierowana do nowych i najmniej zamożnych krajów UE, której celem jest zmniejszanie różnic gospodarczych i społecznych w obrębie EOG. W zamian za pomoc kraje EFTA korzystają ze swobód jednolitego rynku, przy czym fundatorem w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego jest tylko Norwegia.

¹⁹³ Na podstawie: M. Zawicki, J. Bober, St. Mazur, A. Mituś, T. Potkański, P. TOMCzak, B. Turowski, M. Wójcik, *Analiza instytucjonalna gminy. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*, MSAP UEK, Kraków 2010, s. 15.

¹⁹⁴ Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, MRR we współpracy z Kancelarią Prezesa RM i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa RM. Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów 27 kwietnia 2009 r., Warszawa 2009, s. 16.

¹⁹⁵ Zob. ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) – art. 2 pkt 4.

¹⁹⁶ [Http://www.interreg.gov.pl](http://www.interreg.gov.pl).

EUROPEJSKIE STOWARZYSZENIE WOLNEGO HANDLU (EFTA – European Free Trade Association) – międzynarodowa organizacja gospodarcza powstała na mocy Konwencji Sztokholmskiej z 4 stycznia 1960 r., mająca na celu stworzenie strefy wolnego handlu między jej państwami członkowskimi poprzez znoszenie ograniczeń w wymianie handlowej. Na mocy porozumienia podpisanego w maju 1992 r. w Porto, EFTA wraz ze Wspólnotami Europejskimi utworzyła Europejski Obszar Gospodarczy (EOG). Europejski Obszar Gospodarczy (*European Economic Area*) to strefa wolnego handlu (forma integracji europejskiej) obejmująca 3 kraje EFTA (z wyjątkiem Szwajcarii) i 27 krajów UE.

EWALUACJA¹⁹⁷ – ocena wartości interwencji publicznej (zestawienie potrzeb i wielkości interwencji z osiągniętymi efektami) dokonywana przy uwzględnieniu przyjętych kryteriów¹⁹⁸ i standardów.

EUROPEJSKA WSPÓŁPRACA TERYTORIALNA (EWT)¹⁹⁹ – jeden z celów polityki regionalnej (Polityki Spójności) UE na lata 2007–2013, będący kontynuacją Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III, finansowany ze środków EFRR, a osiąganý poprzez realizację programów współpracy transgranicznej (rozwijanie wspólnych inicjatyw lokalnych i regionalnych), transnarodowej i międzyregionalnej. Europejska Wspólnota Terytorialna polega na promocji, wspieraniu i realizacji projektów wspólnych o charakterze międzynarodowym w obrębie UE.

FUNDUSZE UE

1) **Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)** – fundusz strukturalny UE, mający na celu zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów UE. Został on powołany dopiero w 1975 r., a obecnie jest najbogatszym ze względu na wielkość środków funduszem Europejskiej Polityki Spójności. Jego zakres finansowania ulegał w ostatnich dwu dekadach jedynie niewielkim korektom. Celem EFRR jest: „finansowanie pomocy mającej na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w drodze korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych poprzez wspieranie rozwoju oraz dostosowania strukturalnego gospodarek regionalnych, w tym przekształcania upadających regionów przemysłowych i regionów opóźnionych w rozwoju, jak również wspieranie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej. W działaniach tych EFRR kieruje się priorytetami Wspólnoty, a szczególnie potrzebą zwiększenia konkurencyjności i innowacyjności, utworzenia i ochrony trwałych miejsc pracy oraz zapewnienia zrównoważonego rozwoju”²⁰⁰.

¹⁹⁷ MRR, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013*. Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013, MRR/H 2007, nr 6(1)05, s. 4.

¹⁹⁸ Klasycznymi kryteriami ewaluacyjnymi są: skuteczność, efektywność, odpowiedniość (trafność), użyteczność oraz długotrwałość (perspektywiczność). Zob. K. Ekiert, *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Departament Spraw Społecznych i Ustrojowych, s. 11–12, <http://www.pte.org.pl>.

¹⁹⁹ <http://www.interreg.gov.pl>, <http://www.malopolska.uw.gov.pl>.

²⁰⁰ Rozporządzenie (WE) Nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1783/1999, [w:] *Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, MRR, Warszawa 2006.

W latach 2007–2013 EFRR współfinansuje: inwestycje produkcyjne przyczyniające się do tworzenia i ochrony trwałych miejsc pracy, przede wszystkim poprzez bezpośrednie wspieranie inwestycji, inwestycje w infrastrukturę, rozwój potencjału endogenicznego poprzez działania wspierające rozwój regionalny i lokalny, a także pomoc techniczną. Szczególnie szeroki zakres priorytetów tematycznych dotyczy regionów celu konwergencji, czyli przede wszystkim regionów typu NUTS 2, w których produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekracza 75% dla UE 27, co dotyczy wszystkich województw Polski w tym okresie programowania. Finansowanie EFRR obejmuje: (1) badania i rozwój technologiczny, innowacyjność i przedsiębiorczość, (2) szeroko definiowane społeczeństwo informacyjne, (3) inicjatywy lokalne w zakresie rozwoju, (4) środowisko przyrodnicze, (5) zapobieganie zagrożeniom, (6) turystykę, (7) inwestowanie w kulturę, (8) inwestycje transportowe, (9) inwestycje energetyczne, (10) inwestycje w edukację oraz (11) inwestycje w ochronę zdrowia. W sferze europejskiej współpracy terytorialnej EFRR służy ograniczeniu negatywnych konsekwencji dla rozwoju społeczno-gospodarczego granic pomiędzy państwami Wspólnoty. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego skupia swoją pomoc na następujących priorytetach: (1) rozwoju transgranicznej działalności o wymiarze gospodarczym, społecznym i środowiskowym, (2) ustanowieniu i rozwoju współpracy transnarodowej obejmującej innowacje, środowisko, dostępność oraz zrównoważony rozwój obszarów miejskich, a także (3) wzmocnieniu skuteczności polityki regionalnej za pomocą współpracy międzyregionalnej, wymiany doświadczeń dotyczącej najlepszych praktyk oraz działań typu obserwatoriów tendencji rozwojowych we Wspólnocie. Jak widać z tego opisu, EFRR służy finansowaniu *hardware* polityki rozwoju

- 2) **Europejski Fundusz Społeczny (EFS)** – fundusz strukturalny UE mający na celu poprawę jakości miejsc pracy i możliwości zatrudnienia. Został on powołany już w 1958 r. Zadania EFS to: „przyczynianie się do realizacji priorytetów Wspólnoty w zakresie wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej przez poprawę możliwości zatrudnienia i pracy, stymulowanie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenia liczniejszych i lepszych miejsc pracy”²⁰¹. W realizacji tych zadań EFS wspiera priorytety Wspólnoty w zakresie wzmocnienia spójności społecznej, zwiększenia wydajności i konkurencyjności oraz promowania wzrostu gospodarczego i trwałego rozwoju. W latach 2007–2013 EFS wspiera działania objęte następującymi priorytetami: (1) zwiększanie zdolności adaptacyjnych pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców w celu lepszego przewidywania zmian gospodarczych i pozytywnego zarządzania nimi, (2) zwiększanie dostępu do zatrudnienia oraz trwała integracja na rynku pracy osób poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo, zapobieganie bezrobociu, zachęcanie do aktywności w starszym wieku i dłuższej aktywności zawodowej oraz zwiększanie uczestnictwa w rynku pracy, (3) zwiększanie integracji społecznej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w celu ich integracji oraz zwalczanie wszelkich form dyskryminacji na rynku pracy, (4) wzmocnianie kapitału ludzkiego poprzez wspieranie opracowywania i wprowadzania reform systemów edukacji i szkoleń oraz tworzenia sieci obejmujących

²⁰¹ Rozporządzenie (WE) Nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1784/1999, [w:] *Zbiór aktów prawnych w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, MRR, Warszawa 2006.

instytucje szkolnictwa wyższego, centra badawczo-technologiczne oraz przedsiębiorstwa, (5) wspieranie partnerstwa, paktów i inicjatyw poprzez tworzenie sieci obejmujących partnerów społecznych i organizacje pozarządowe na poziomie transnarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym w celu mobilizacji na rzecz reform w obszarze zatrudnienia i integracji na rynku pracy, (6) zwiększenie i poprawa inwestycji w kapitał ludzki poprzez wspieranie realizacji reform systemów edukacji i szkoleń, większego uczestnictwa w edukacji i szkoleniach przez całe życie, rozwoju potencjału ludzkiego w dziedzinie badań i innowacji, (7) wzmocnianie zdolności instytucjonalnej i skuteczności administracji publicznej oraz służb publicznych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz partnerów społecznych i organizacji pozarządowych w celu przeprowadzenia reform, lepszych uregulowań prawnych oraz dobrego zarządzania. Jak wynika z przedstawionego menu interwencji, EFS służy finansowaniu *software* polityki rozwojowej dzięki poprawie jakości kapitału ludzkiego i wspieraniu rozwoju kapitału społecznego. Zakres finansowania EFS dotyczy zarówno działań socjalnych, jak też tworzących podstawę siły konkurencyjnej państw i regionów Wspólnoty, a ich proporcja zależy przede wszystkim od wyboru dokonanego ze strony państwa beneficjenta.

- 3) **Fundusz Spójności (FS)** – instrument polityki strukturalnej (ale nie fundusz strukturalny) UE wdrażany na poziomie wybranych państw, ułatwiający integrację słabiej rozwiniętych krajów. Fundusz Spójności został powołany dopiero w 1994 r. w wyniku realizacji ustaleń traktatu z Maastricht. Dostępność do środków tego funduszu jest zależna od wielkości dochodu narodowego brutto na mieszkańca na poziomie państw członkowskich, która nie przekracza 90% średniej UE 27. W krajach takich jak Polska FS stanowi 1/3 alokacji dostępnej w ramach Europejskiej Polityki Spójności. Pomoc z FS w latach 2007–2013 jest udzielana na działania w następujących dziedzinach: (1) transeuropejskich sieci transportowych, (2) środowiska w ramach priorytetów wspólnotowej polityki ochrony środowiska. W tym kontekście FS może także udzielać wsparcia w dziedzinach związanych ze zrównoważonym rozwojem, czyli efektywności energetycznej i energii odnawialnej, a w sektorze transportowym, poza sieciami transeuropejskimi, kolei, transportu rzeczno i morskiego, intermodalnych systemów transportowych i ich interoperacyjności, zarządzania ruchem drogowym, morskim i lotniczym, ekologicznego transportu miejskiego i transportu publicznego²⁰². Fundusz Spójności pozwala więc na zasadnicze poprawienie jakości infrastruktury transportowej i środowiskowej w biedniejszych krajach Wspólnoty Europejskiej.
- 4) **Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)** w latach 2007–2013 stanowi podstawę drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej²⁰³. W UE rolnictwo tworzy około 2% produktu krajowego brutto, udział tego sektora gospodarki w zatrudnieniu sięga około 3%, ale obszary wiejskie zamieszkuje około 56% ludności, a ponad 90% powierzchni Wspólnoty Europejskiej to obszary rolne i leśne. Ze środków EFRROW

²⁰² Rozporządzenie (WE) Nr 1084/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1164/1994, [w:] *Zbiór aktów prawnych w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, MRR, Warszawa 2006.

²⁰³ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.Urz. UE L Nr 277/2005, s. 1–40).

finansowane są projekty mające na celu zrównoważony rozwój sektorów rolnictwa i leśnictwa, poprawę konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej, a także paleta działań na obszarach wiejskich zorientowanych na: wzrost zatrudnienia i rozwój przedsiębiorczości, poprawę stanu środowiska, rozwój turystyki, rozbudowę infrastruktury, ułatwienie dostępu do usług oraz podniesienie jakości życia. Zgodnie z cytowanym rozporządzeniem w latach 2007–2013 wyróżniono trzy osie tematyczne interwencji EFRROW: poprawę konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawę stanu środowiska terenów wiejskich i poprawę jakości życia na obszarach wiejskich oraz wspieranie dywersyfikacji gospodarki wiejskiej. Dodatkowo wyróżniono oś tematyczną Inicjatywy *Leader*, zorientowaną na opracowywanie i wdrażanie indywidualnych projektów przez lokalne partnerstwa w celu rozwiązania lokalnych problemów rozwojowych. Podstawą Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 są *Strategiczne Wytyczne Wspólnoty* dla rozwoju obszarów wiejskich²⁰⁴.

- 5) **Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)** – jest podstawowym źródłem miękkich kredytów i gwarancji udzielanych w ramach UE. Działania EBI zorientowane są obecnie na 6 celów priorytetowych: (1) spójność i konwergencja, (2) wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, (3) promowanie zrównoważonego i trwałego rozwoju, wdrażanie inicjatywy Innowacje, (5) wspieranie rozwoju transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych oraz (6) zrównoważony, konkurencyjny i bezpieczny sektor energetyki. Obecnie ponad 90% aktywności EBI podejmowane jest w ramach 27 państw członkowskich, a pozostałe 10% dotyczy państw kandydackich i krajów partnerskich. Europejskie Bank Inwestycyjny jest własnością 27 państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej. Decyzje podejmowane są większością głosów, reprezentujących przynajmniej 1/3 członków oraz 50% kapitału. W ramach grupy EBI funkcjonuje także Europejski Fundusz Inwestycyjny, który wspiera sektor małych i średnich przedsiębiorstw.
- 6) **Europejski Fundusz Rybacki (EFR)** – instrument Wspólnej Polityki Rybołówstwa UE, mający na celu wsparcie rozwoju sektora rybołówstwa.

GMINNE PLANY OPERACYJNE²⁰⁵ – dokumenty zawierające opis sposobu osiągnięcia celów szczegółowych określonych w strategii rozwoju gminy. Gminne plany operacyjne zawierają: opis zadań do wykonania, oczekiwane rezultaty realizacji tych zadań, harmonogramy rzeczowo-finansowe realizacji zadań, wskazanie komórek organizacyjnych urzędu nadzorujących ich realizację. Przykładem gminnych planów operacyjnych są w szczególności gminne programy i plany sektorowe.

GMINNE PROGRAMY I PLANY SEKTOROWE²⁰⁶ – dokumenty sporządzane (obligatoryjne albo fakultatywnie) na podstawie przepisów ustaw, określające szczegółową politykę gminy w danym obszarze (sektorze). Do katalogu gminnych programów i planów sektorowych należą: gminny plan zarządzania kryzysowego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,

²⁰⁴ *Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013* (Dz.Urz. UE L Nr 55/2006, s. 20), MRR, Warszawa 2007.

²⁰⁵ Na podstawie: *Analiza instytucjonalna gminy*, op. cit., s. 20.

²⁰⁶ Na podstawie: *ibidem*.

gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych, gminny program współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, gminny plan gospodarki odpadami, wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, gminny program ochrony środowiska, plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, gminny plan rozwoju sieci drogowej, program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, gminny program opieki nad zabytkami, gminny program rozwiązywania problemów alkoholowych, gminny program usuwania i unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest.

GOSPODARKA PRZESTRZENNA²⁰⁷ – całokształt zagadnień, idei, kwestii do rozstrzygnięcia oraz koncepcji i wizji dotyczących gospodarczej sfery działalności człowieka, odniesione do przestrzeni (ujęcie teoretyczne); planowanie przestrzenne mające charakter statyczny i zarządzanie przestrzenią mające charakter dynamiczny (ujęcie praktyczne).

INTERWENCJA PUBLICZNA – działania podejmowane przez władze publiczne (różnych szczebli) służące rozwiązywaniu problemów zbiorowych oraz tworzeniu warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego.

INSTRUMENTY INŻYNIERII FINANSOWEJ – zwrotne instrumenty finansowe, których celem jest zwiększenie rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz jednostek samorządu terytorialnego poprzez umożliwienie im łatwiejszego i korzystniejszego dostępu do kapitału. Instrumenty inżynierii finansowej – w odróżnieniu od dotacji – są odnawialne (rewolwingowy system wsparcia)²⁰⁸.

INSTYTUCJA AUDYTOWA – organ administracji publicznej organizacyjnie i funkcjonalnie niezależny od instytucji zarządzającej oraz instytucji certyfikującej, wyznaczany dla programu operacyjnego, ponoszący odpowiedzialność za prawidłowe i skuteczne działanie systemu zarządzania i kontroli²⁰⁹.

INSTYTUCJE UE

1) **Rada Europejska (RE)** – jest według Traktatu Lizbońskiego najważniejszą instytucją Wspólnoty Europejskiej, ustalającą priorytety polityki UE. Jest ona kierowana przez nominowanego na 2,5-letnią kadencję przewodniczącego. W skład RE wchodzi, poza przewodniczącym RE i przewodniczącym Komisji Europejskiej, szefowie państw lub rządów UE. Rada Europejska podejmuje decyzje na posiedzeniach, odbywających się nie rzadziej niż raz na pół roku, w drodze konsensusu, a w przypadku najważniejszych ustaleń politycznych – jednogłośnie. Funkcją RE jest wyznaczanie ogólnych kierunków polityk i priorytetów UE oraz pełnienie roli arbitra przy rozwiązywaniu problemów

²⁰⁷ Na podstawie: T. Bajerowski, R. Cymerman, *Zarządzanie przestrzenią planistyczną jako forma gospodarki przestrzennej*, [w:] A. Klasik (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Biuletyn 2003, z. 208, s. 214–215.

²⁰⁸ Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 roku*, Gdańsk 2010, s. 4.

²⁰⁹ Zob. art. 5 pkt 4a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Instytucja audytowa odpowiada w szczególności za zadania, o których mowa w art. 62 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006, s. 25–78).

międzynarodowych, których nie dało się skutecznie uzgodnić na niższych szczeblach decyzyjnych. Ze względu na społeczno-gospodarczy charakter integracji europejskiej instytucja ta generuje różnorodne impulsy polityczne dla aktywnej polityki rozwojowej na poziomie całej Wspólnoty i jej państw członkowskich. Ustalenia RE, w tym dotyczące polityki rozwojowej, są następnie wdrażane przez poszczególne instytucje UE.

- 2) **Parlament Europejski (PE)** – składa się z posłów wybieranych w wyborach bezpośrednich na 5 lat. Parlament Europejski debatuje nad aktami prawa europejskiego i uchwała je wraz z Radą. Po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego zakres zagadnień o najszerzej odpowiedzialności PE objętych procedurą współdecydowania uzupełniono o ponad 40 nowych sfer, obejmujących m.in. Politykę Spójności, w tym fundusze Wspólnoty Europejskiej. Oznacza to, że PE pełni trzy funkcje: (1) współpracuje z RE przy podejmowaniu decyzji o treści aktów prawnych i ich oficjalnym przyjęciu, (2) sprawuje nadzór nad innymi instytucjami UE, w szczególności nad KE, aby mieć pewność, że działają one w sposób demokratyczny; proponowani członkowie KE mogą objąć swoje funkcje po zatwierdzeniu ich przez PE; PE może również wezwać KE do dymisji w trakcie jej kadencji oraz sprawuje bieżącą kontrolę, badając przedstawiane przez KE sprawozdania i kierując zapytania do poszczególnych komisarzy oraz (3) debatuje nad rocznym budżetem UE i przyjmuje go wraz z RE. W sumie oznacza to zasadnicze poszerzenie kompetencji PE w kształtowaniu polityki rozwojowej Wspólnoty Europejskiej.
- 3) **Komisja Europejska (KE)** – ma za zadanie reprezentowanie i ochronę interesów całej UE. W jej skład wchodzi 27 komisarzy reprezentujących poszczególne kraje członkowskie, którzy powoływani są na 5-letnią kadencję. Komisja Europejska składa się z Dyrekcji Generalnych, spełniających funkcje ministerstw, które odpowiadają za poszczególne polityki. Szczególne znaczenie dla polityki rozwojowej Wspólnoty Europejskiej mają następujące Dyrekcje Generalne: Polityki Regionalnej (REGIO), Badań i Innowacji (RTD), Budżetu (BUDG), Konkurencji (COMP), Mobilności i Transportu (MOVE), Przedsiębiorstw i Przemysłu (ENTR), Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (AGRI), Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów (INFSO), Spraw Gospodarczych i Finansowych (ECFIN), Środowiska (ENV) oraz Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (EMPL). Komisja Europejska nadzoruje wdrażanie polityk UE poprzez: (1) przedstawianie wniosków dotyczących nowych aktów prawnych PE i RE (inicjatywa ustawodawcza jest bardzo silną kompetencją, szczególnie istotną w sferze kształtowania podstaw polityki rozwojowej Wspólnoty); (2) zarządzanie budżetem UE i rozdysponowywanie środków finansowych (na podstawie wieloletniej perspektywy budżetowej jest przygotowywany projekt budżetu rocznego, który musi być zrównoważony pod względem wielkości dochodów i wydatków; KE nadzoruje także sposób wydatkowania środków finansowych przez poszczególne agencje oraz władze krajowe i regionalne); (3) egzekwowanie we współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości UE przestrzegania prawa unijnego (a w przypadku naruszenia traktatów KE podejmuje stosowne procedury wobec państw członkowskich) oraz (4) reprezentowanie UE na arenie międzynarodowej, w tym także na forum organizacji międzynarodowych.

- 4) **Rada UE** – składa się z ministrów wszystkich państw członkowskich, którzy współpracują w jej ramach w celu przyjmowania aktów prawnych i koordynowania polityki w poszczególnych obszarach. Rada UE zajmuje się: (1) uchwalaniem aktów prawnych zaproponowanych przez KE wspólnie z PE, (2) koordynacją polityki gospodarczej państw członkowskich, (3) podpisywaniem umów pomiędzy UE a innymi państwami, (4) zatwierdzaniem wspólnie z PE rocznego budżetu UE, (5) określaniem kierunków polityki zagranicznej i polityki obronnej Wspólnoty oraz (6) koordynacją współpracy między sądami i organami policji państw członkowskich. Rada UE nie ma stałych członków, na każde jej posiedzenie wszystkie państwa delegują ministrów odpowiedzialnych za dany obszar polityki. Koordynacją polityki gospodarczej zajmują się ministrowie gospodarki i finansów 27 państw członkowskich.
- 5) **Komitet Regionów** – jest organem doradczym, reprezentującym lokalne i regionalne samorządy. Składa się z 344 członków i takiej samej liczby zastępców, reprezentujących 27 państw Wspólnoty, mianowanych na 5-letnią kadencję na podstawie wniosku rządów państw członkowskich. Zadaniem tego komitetu jest wyrażanie opinii na temat aktów prawnych UE z perspektywy lokalnej i regionalnej. Odbывается to już na etapie poprzedzającym sam proces legislacyjny. Komisja Europejska jest zobowiązana do ponownego zasięgnięcia opinii Komitetu Regionów po przedstawieniu wniosku legislacyjnego. Ze względu na wiodącą rolę Europejskiej Polityki Spójności komitet ten odgrywa bardzo istotną rolę w kształtowaniu polityki rozwojowej Wspólnoty Europejskiej.
- 6) **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES)** – jest zgromadzeniem pełniącym funkcje doradcze, będąc wyrazicielem opinii pracodawców, pracowników oraz innych grup interesów (rolnicy, konsumenci, ekolodzy, organizacje pozarządowe itd.). Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny składa się z identycznej, jak Komitet Regionów, liczby przedstawicieli powoływanych na taki sam okres, w takim samym trybie. Opiniuje on wszystkie projekty legislacyjne Wspólnoty Europejskiej, tworząc pomost między społeczeństwem obywatelskim państw członkowskich a instytucjami UE. Opinie i dokumenty konsultacyjne EKES są publikowane oraz przekazywane do RE, KE i PE.
- 7) **Trybunał Obrachunkowy** – kontroluje finanse UE, przedkładając PE i RE coroczne sprawozdanie za poprzedni rok budżetowy. Trybunał Obrachunkowy jest uprawniony do kontroli każdej osoby i organizacji dysponującej środkami UE. Trybunał Obrachunkowy wydaje również opinie dotyczące przepisów prawa w kwestiach finansowych oraz wspiera działania Wspólnoty związane ze zwalczaniem nadużyć. Raporty Trybunału Obrachunkowego wskazują na różne nieprawidłowości procesu finansowania poszczególnych polityk UE, przyczyniając się do wzrostu efektywności działań rozwojowych Wspólnoty Europejskiej.
- 8) **Europejski Urząd Statystyczny (European Statistical Office)** – nazywany Eurostatem jest urzędem KE. Odpowiada on m.in. za opracowywanie prognoz i analiz statystycznych. W zakresie jego kompetencji znajduje się także koordynowanie działań narodowych urzędów statystycznych w wymiarze metodologicznym.

INSTYTUCJA CENTRALNA SYSTEMU ZARZĄDZANIA ROZWOJEM²¹⁰ – instytucja zajmująca się kompleksowo zarządzaniem rozwojem, posiadająca instrumenty prawne, umożliwiające efektywne koordynowanie procesów zarządzania w płaszczyźnie wertykalnej i horyzontalnej, mająca faktyczny wpływ na jakość i kształt podejmowanych działań przez inne podmioty (jednostki, instytucje itd.) na etapie planowania (programowania), wdrażania i ewaluacji wdrożonych rozwiązań.

INSTYTUCJA POŚREDNICZĄCA²¹¹ – organ administracji publicznej lub inna jednostka sektora finansów publicznych, której została powierzona, w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego.

INSTYTUCJA ZARZĄDZAJĄCA – właściwy resortowo minister, w szczególności Minister Rozwoju Regionalnego lub zarząd województwa (w przypadku regionalnego programu operacyjnego), odpowiedzialny za przygotowanie i realizację programu operacyjnego²¹².

INSTYTUCJA WDRAŻAJĄCA – podmiot publiczny lub prywatny, któremu w ramach programu operacyjnego, na podstawie porozumienia lub umowy, została powierzona realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów. Instytucja wdrażająca pełni również funkcje instytucji pośredniczącej II stopnia²¹³.

INWESTYCJA CELU PUBLICZNEGO – działania o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym, krajowym, a także międzynarodowym, stanowiące realizację celów publicznych w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami²¹⁴, bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania²¹⁵.

KOMITET KOORDYNACYJNY DO SPRAW POLITYKI ROZWOJU – organ opiniodawczo-doradczy Prezesa RM, którego zadaniem jest zapewnienie efektywnej koordynacji (uzgadnianie, harmonizowanie) programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz zapewnienie strategicznego monitorowania i oceny instrumentów realizacji tej polityki²¹⁶.

KONCEPCJA PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU 2030 (KPZK 2030) – dokument strategiczny określający uwarunkowania, cele i kierunki polityki przestrzennej kraju, zawierający plan działań i mierniki realizacji, łączący elementy zagospodarowania przestrzennego kraju z czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego²¹⁷.

²¹⁰ Na podstawie: *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, op. cit., s. 7 i 15.

²¹¹ Zob. art. 5 pkt 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W myśl ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju instytucja pośrednicząca pełni funkcje instytucji pośredniczącej w rozumieniu art. 2 pkt 6 rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006.

²¹² Zob. art. 5 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²¹³ Zob. art. 5 pkt 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²¹⁴ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

²¹⁵ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) – art. 2 pkt 5.

²¹⁶ Zob. art. 35a ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²¹⁷ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Projekt dokumentu rządowego przeznaczony do konsultacji*, MRR, Warszawa 2011, s. 5.

KONSULTACJE SPOŁECZNE²¹⁸ – relacja dwukierunkowa, polegająca na przedstawieniu przez administrację publiczną projektu aktu normatywnego, strategii, programów, decyzji itp., gromadzeniu uzyskanych opinii oraz ich uwzględnianiu przy podejmowaniu rozstrzygnięć. Konsultacje dają możliwość udziału zainteresowanym podmiotom w procedurze opracowywania określonego dokumentu i mogą przybrać formę udziału w konferencji, spotkaniu, przesłania pisemnej opinii itp.

KONTRAKT WOJEWÓDZKI – umowa o dofinansowanie programu operacyjnego środkami pochodzącymi z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub ze źródeł zagranicznych, zawierana przez MRR z zarządem województwa, w zakresie i na warunkach określonych przez Radę Ministrów²¹⁹. Kontrakt wojewódzki jest zawierany w celu realizacji programów (przedsięwzięć) wymagających dofinansowania ze środków budżetu państwa. Kontrakt wojewódzki powinien określać co najmniej²²⁰:

- 1) kwotę dofinansowania programu środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych,
- 2) warunki przekazywania środków,
- 3) sposób wykonywania przez Ministra Rozwoju Regionalnego nadzoru nad prawidłowością wykorzystania przekazanych środków oraz kontroli i monitoringu nad realizacją kontraktu wojewódzkiego,
- 4) zakres i tryb sprawozdawczości z realizacji kontraktu,
- 5) kwotę dofinansowania części zadań realizowanych przez samorząd wojewódzki w ramach krajowego programu operacyjnego oraz wysokość wkładu własnego jednostek samorządu terytorialnego w ramach realizacji regionalnego programu operacyjnego.

Zgodnie z art. 20a ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju działania z zakresu polityki rozwoju, stanowiące zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, a nieujęte w kontrakcie wojewódzkim, czy też regionalnym programie operacyjnym mogą być finansowane z dotacji celowych budżetu państwa, pod warunkiem że działania te:

- trwale przyczynią się do podniesienia rozwoju oraz konkurencyjności regionu lub
- pozostają w związku z działaniami realizowanymi w ramach regionalnego programu operacyjnego.

KOORDYNOWANIE REALIZACJI POLITYKI – podejmowanie kroków mających na celu harmonizowanie działań poszczególnych jednostek administracji publicznej i innych podmiotów włączonych w realizację danej polityki.

KRAJOWY PROGRAM REFORM (KPR) – narzędzie umożliwiające efektywną realizację założeń strategii gospodarczej UE (Strategia *Europa 2020*) na poziomie państw członkowskich. Celem KPR, łączącego cele unijne z priorytetami krajowymi, jest przezwyciężenie zidentyfikowanych barier i budowa trwałego wzrostu gospodarczego. Każdy KPR zawiera średniookresowy scenariusz makroekonomiczny, krajowe cele w zakresie 5 nadrzędnych celów Strategii *Europa 2020*, harmonogram realizacji reform oraz ocenę skutków finansowych proponowanych działań²²¹.

²¹⁸ Na podstawie: *Analiza instytucjonalna gminy*, op. cit., s. 74.

²¹⁹ Zob. art. 5 pkt 5 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²²⁰ Art. 20 ust. 6–7 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²²¹ Ministerstwo Gospodarki, *Krajowy Program Reform/Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, s. 11.

KULTURA ADMINISTRACYJNA – sposoby postępowania, wzorce i wartości istniejące w działaniu administracji; określa stopień sprawności i etyczności działania administracji oraz jej stosunek do przestrzegania prawa i beneficjenta usług publicznych.

ŁAD PRZESTRZENNY – „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”²²².

MONITORING – systematyczne śledzenie oraz analiza ilościowych i jakościowych zmian badanych wielkości, celem pozyskania informacji o stopniu realizacji celów strategii, programów i projektów²²³.

NARODOWE STRATEGICZNE RAMY ODNIESIENIA (NSRO)/NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI – dokument strategiczny dla przygotowania programowania funduszy, który:

- zapewnia, by pomoc funduszy była zgodna i spójna ze strategicznymi wytycznymi Wspólnoty,
 - określa związek pomiędzy priorytetami Wspólnoty a krajowym programem reform²²⁴.
- Ogólnie ujmując, NSRO określa, na co powinny być przeznaczone pieniądze otrzymane z funduszy strukturalnych (EFRR, EFS) oraz Funduszu Spójności.

NOWE WSPÓŁZARZĄDZANIE PUBLICZNE (New Public Governance) – nowe podejście do zarządzania sprawami publicznymi, eksponujące znaczenie partycypacji i bezpośredniego obywatelskiego zaangażowania w wytwarzanie usług publicznych i rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych.

NUTS – w ramach tej klasyfikacji wyróżniono 5 poziomów: NUTS 1, czyli makroregiony, NUTS 2 – regiony oraz NUTS 3 – subregiony. Pozostałe dwa poziomy miały charakter lokalny, ponieważ NUTS 4 równocześnie nazwano LAU 1 (*Local Administration Units*), czyli Lokalnymi Jednostkami Administracyjnymi, a NUTS 5 nazwano odpowiednio LAU 2. W Polsce system ten został nazwany Nomenklaturą Terytorialną Statystyki (NTS). Podstawowe znaczenie w Europejskiej Polityce Spójności mają obszary typu NUTS 2, ponieważ w tym układzie terytorialnym prowadzona jest polityka rozwojowa Wspólnoty Europejskiej: identyfikowane są obszary problemowe, określane są pułapy procentowe dopuszczalności pomocy publicznej oraz przygotowywane są dokumenty strategiczne i programowe. Pomocnicze znaczenie, które jest szczególnie istotne w przypadku współpracy transgranicznej w ramach UE, mają obszary typu NUTS 3. Aktualna klasyfikacja obowiązująca od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2011 r. wyróżnia 97 regionów typu NUTS 1, 271 regionów typu NUTS 2 oraz 1303 regionów typu NUTS 3 (w Polsce jest to odpowiednio 6, 16 i 66 obszarów).

OBSZAR METROPOLITALNY – „obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju”²²⁵.

²²² Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – art. 2 pkt 1.

²²³ Na podstawie: *Analiza instytucjonalna gminy, op. cit.*, s. 13.

²²⁴ Zob. art. 27 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006.

²²⁵ Art. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

OBSZAR PRZESTRZENI PUBLICZNEJ – „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”²²⁶.

OBSZAR STRATEGICZNEJ INTERWENCJI²²⁷ – to obszar wymagający interwencji rządu ze względu na zakres, którego dany region nie jest w stanie udźwignąć lub obszar, który ze względów gospodarczych, środowiskowych itp. wywiera lub może w przyszłości wywierać znaczący wpływ na rozwój kraju.

OCENA ZGODNOŚCI – osąd, czy określone działanie jest zgodne z przyjętymi miarami odniesienia (np. czy projekt jest zgodny z politykami Wspólnoty Europejskiej; czy planowana pomoc jest zgodna z przepisami prawnymi w zakresie dopuszczalności udzielenia pomocy publicznej; czy systemy zarządzania i kontroli funduszy wspólnotowych są zgodne z przepisami prawa i gwarantują skuteczne wdrażanie środków wspólnotowych).

PARADYGMAT – zbiór pojęć, teorii i metod dominujących w danej dziedzinie nauki.

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE – forma współpracy podmiotu publicznego z podmiotem prywatnym, którego przedmiotem jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym²²⁸. Partnerstwo to współuczestniczenie, współdecydowanie i współodpowiedzialność.

PARTNERZY SPOŁECZNI I GOSPODARCZY²²⁹ – reprezentatywne organizacje związkowe i organizacje pracodawców²³⁰, samorządy zawodowe, izby gospodarcze, organizacje pozarządowe oraz jednostki naukowe²³¹.

PARTYCYPACJA SPOŁECZNA (UCZESTNICTWO PUBLICZNE)²³² – udział społeczeństwa w zarządzaniu sprawami publicznymi, który najczęściej przybiera formę konsultacji społecznych, współdecydowania lub delegowania podejmowania decyzji.

PLANOWANIE PRZESTRZENNE – narzędzie zarządzania służące formułowaniu celów i zadań polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz określające sposób jej realizacji²³³; identyfikacja zjawisk przestrzennych i ich planowanie.

²²⁶ Art. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²²⁷ Na podstawie: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r., MRR, Warszawa 2010, s. 73.

²²⁸ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.) – art. 1 ust. 2.

²²⁹ Zob. art. 5 pkt 7 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²³⁰ Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi, że mają to być „organizacje pracodawców i organizacje związkowe reprezentatywne” w rozumieniu ustawy z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.).

²³¹ Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi, że mają to być „jednostki naukowe” w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. Nr 96, poz. 615 z późn. zm.).

²³² Na podstawie: *Analiza instytucjonalna gminy*, op. cit., s. 74.

²³³ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Projekt dokumentu rządowego przeznaczony do konsultacji*, MRR, Warszawa 2011, s. 14.

POLITYKA MIEJSKA – część polityki rozwoju zorientowana na rozwój miast i ich otoczenia.

POLITYKA PUBLICZNA – działania podejmowane przez władze publiczne, których celem jest rozwiązywanie ważnych problemów społeczno-ekonomicznych. Są one uzgadniane z beneficjentami i interesariuszami tych działań.

POLITYKA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA (POLITYKA INTRAREGIONALNA)²³⁴ – składa się na nią: 1) tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, 2) utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim, 3) pozyskiwanie środków publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, 4) wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, 5) racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz właściwe kształtowanie środowiska naturalnego, 6) wspieranie rozwoju nauki i jej wykorzystania w gospodarce, 7) popieranie innowacji i postępu technologicznego, 8) wspieranie rozwoju kultury, 9) promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa, 10) wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

POLITYKA ROZWOJU – „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”²³⁵.

POMOC PUBLICZNA²³⁶ – jednostronne i dobrowolne przysporzenie korzyści wymiernej finansowo na rzecz przedsiębiorcy poprzez: pomniejszenie środków publicznych, dokonane przez państwo lub inny podmiot dysponujący środkami publicznymi, powodujące uprzywilejowanie przedsiębiorcy w stosunku do jego konkurentów, naruszające lub zagrażające konkurencji i wywierające lub mogące wywierać wpływ na swobodę przepływu dóbr, usług i towarów między państwami Wspólnoty Europejskiej.

PROGRAM – dokument operacyjno-wdrożeniowy (narzędzie realizacji ŚSRK oraz strategii rozwoju), konkretyzujący cele strategii, określający działania przewidziane do realizacji, posiadający szczegółowe harmonogramy rzeczowo-finansowe, system wskaźników realizacji i źródła finansowania. Program jest przyjmowany w drodze decyzji lub uchwały właściwego organu na okres niewykraczający poza okres obowiązywania strategii, którą realizuje²³⁷.

Każdy program przed jego przyjęciem wymaga przygotowania raportu ewaluacyjnego, zawierającego uprzednią ewaluację skuteczności i efektywności jego realizacji. Raport ewaluacyjny – w zależności od programu – jest przekazywany do wiadomości Radzie Ministrów albo sejmikowi województwa wraz z projektem programu. W uzasadnionych przypadkach, w porozumieniu z Ministrem Rozwoju Regionalnego, instytucja opracowująca program może odstąpić od opracowywania raportu, biorąc pod uwagę w szczególności wartość

²³⁴ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) – art. 11 ust. 2.

²³⁵ Art. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²³⁶ Na podstawie: W. Lachiewicz, *Pojęcie „pomocy publicznej” oraz jego znaczenie w praktyce*, LexPolonica nr 470315.

²³⁷ Zob. art. 15 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

nakładów przewidzianych na realizację danego programu, wysoki stopień realizacji celu publicznego oraz skalę oddziaływania na gospodarkę i społeczeństwo²³⁸.

Każdy program w szczególności określa²³⁹:

- diagnozę społeczno-gospodarczą w odniesieniu do przedmiotu objętego programowaniem strategicznym oraz wyniki raportu ewaluacyjnego,
- cel główny i cele szczegółowe nawiązujące do ŚSRK, Narodowej Strategii Spójności lub strategii rozwoju,
- priorytety oraz kierunki interwencji w zakresie terytorialnym,
- sposób monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych,
- plan finansowy (źródła finansowania programu, kwotę środków przeznaczonych na finansowanie programu i jej podział na poszczególne priorytety, informację o wysokości współfinansowania na poziomie programu i priorytetów),
- podstawowe założenia systemu realizacji.

PROGRAM OPERACYJNY²⁴⁰ – dokument realizujący cele zawarte w Narodowej Strategii Spójności i strategiach rozwoju, określający priorytety i wieloletnie działania wdrażane poprzez fundusze strukturalne i inne instrumenty finansowe. Programami operacyjnymi są krajowe i regionalne programy operacyjne. Składają się one przede wszystkim z: analizy sytuacji kwalifikowalnego obszaru lub sektora (mocne i słabe strony), uzasadnienia wybranych priorytetów, informacji o ośiach priorytetowych i ich celach określonych ilościowo, indykatywnego podziału wykorzystania wkładu funduszy w program operacyjny, planu finansowego, przepisów wykonawczych dla programu operacyjnego, indykatywnego wykazu dużych projektów, których przekazanie KE do zatwierdzenia jest oczekiwane w trakcie okresu programowania.

PROGRAMY WIELOLETNIE – programy ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa²⁴¹. Programami wieloletnimi są także programy rozwoju. Programy wieloletnie corocznie wykazywane są w załączniku do ustawy budżetowej w układzie zadaniowym. Zestawienie to zawiera:

- 1) nazwę programu i podstawę prawną jego utworzenia,
- 2) jednostkę (lub grupę jednostek) organizacyjną realizującą program lub koordynującą jego wykonanie,
- 3) cel programu,
- 4) zadania programu,
- 5) okres realizacji programu,
- 6) łączne nakłady (w tym z budżetu państwa) na realizację programu.

PROGRAMY WOJEWÓDZKIE – dokumenty o charakterze wykonawczym, służące realizacji strategii rozwoju województwa i zawierające wykaz zadań do wykonania (np. program opieki nad zabytkami). Realizacja i finansowanie zadań zawartych w programach wojewódzkich może odbywać się w formie kontraktu wojewódzkiego.

²³⁸ Zob. art. 15 ust. 8 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²³⁹ Art. 17 ust. 1 pkt 1–5 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²⁴⁰ Na podstawie art. 37 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006.

²⁴¹ Zob. art. 136 ust. 2–3 ustawy o finansach publicznych.

PROJEKT – „zestaw działań podejmowanych w określonym czasie dla osiągnięcia określonych rezultatów (produktów) zdefiniowanych wskaźnikami, przy wykorzystaniu określonych zasobów osobowych, rzeczowych i finansowych”²⁴². Projekt to przedsięwzięcie realizowane w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą²⁴³.

PROJEKT PARTNERSKI – projekt realizowany wspólnie przez co najmniej dwa podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, finansowe, organizacyjne i techniczne. Zawarta umowa partnerska lub porozumienie określa cel partnerstwa, zasady współpracy i wspólnego zarządzania projektem, zadania partnerów, sposób przekazywania środków finansowych na realizację zadań w ramach projektu²⁴⁴.

PRZESTRZEŃ PUBLICZNA – „dobro wspólne, ogólnie dostępne (użytkowane przez ogół społeczeństwa)”²⁴⁵.

RAPORT EWALUACYJNY – dokument z przeprowadzonej ewaluacji, zawierający co najmniej: opis przedmiotu i cele ewaluacji, metodologię, opis procesu badawczego, wyniki ewaluacji oraz wnioski i rekomendacje.

ROZWÓJ LOKALNY – wzrost potencjału lokalnego (gospodarczego, społecznego) poprzez systematyczne i zharmonizowane działanie władzy i społeczności lokalnej oraz innych podmiotów, zmierzające do kreowania nowych lub polepszenia istniejących wartości (np. nowe miejsca pracy, nowi pracodawcy, nowe lub wyższej jakości usługi, nowa infrastruktura, podniesienie kwalifikacji i umiejętności członków lokalnej wspólnoty) poprzez tworzenie warunków dla rozwoju przedsiębiorczości, zapewnienie ładu przestrzennego itp.²⁴⁶.

SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNO-GOSPODARCZA – jedna z polityk rozwoju, mająca na celu zarówno wzrost gospodarczy, jak i włączenie społeczne poprzez poprawę perspektyw rozwojowych mieszkańców różnych regionów UE²⁴⁷. Spójność społeczno-gospodarcza osiągana jest poprzez eliminację różnego rodzaju barier społecznych i gospodarczych oraz wyrównywanie różnic, np. poprzez podnoszenie poziomu wykształcenia, podnoszenie poziomu i warunków życia, równy dostęp do rynku pracy, działania przeciwdziałające wykluczeniu społecznemu i zawodowemu, wspieranie innowacyjności i przedsiębiorczości, utworzenie wspólnego rynku, wprowadzenie wspólnej waluty itp.

SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNO-GOSPODARCZA I TERYTORIALNA – według rządu RP należy ją postrzegać w dwóch płaszczyznach: po pierwsze jako „stan rozwoju terytorium, do którego się dąży, w którym procesy wymiany i przepływów w sferze gospodarczej

²⁴² Analiza instytucjonalna gminy, op. cit., s. 47.

²⁴³ Zob. art. 5 pkt 9 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²⁴⁴ Zob. art. 28a ust. 1–3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²⁴⁵ Analiza instytucjonalna gminy, op. cit., s. 35.

²⁴⁶ R. Brol (red.), Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 9–10.

²⁴⁷ Najważniejsze wnioski z seminarium zorganizowanego w ramach polskiej prezydencji. „Wymiar terytorialny w politykach rozwoju”, MRR, Ostróda 2011 (tł. robocze key messages przygotowanych w języku angielskim), s. 2.

i społecznej przebiegają sprawnie, gwarantując społecznie i gospodarczo efektywną alokację zasobów²⁴⁸, a po drugie jako „proces polegający na takim kształtowaniu przestrzeni UE, aby zapewnić najlepszy rozwój unikalnego potencjału poszczególnych terytoriów UE dla osiągania celów rozwojowych UE, w tym spójności społeczno-gospodarczej, poprzez zintegrowane zarządzanie rozwojem”²⁴⁹. W powyższym znaczeniu spójność terytorialna – jako trzeci filar Polityki Spójności – ma zmierzać do zapewnienia wszystkim podmiotom, niezależnie od terytorium jakie zamieszkują, optymalny podział dóbr i równy dostęp do różnego rodzaju usług publicznych (eliminacja barier geograficznych). Spójność terytorialna zapewnia harmonijny i policentryczny rozwój różnych obszarów (terytorium) oraz gwarantuje, że ludność tych obszarów będzie mogła w jak największym stopniu wykorzystać cechy charakterystyczne tych obszarów²⁵⁰. Spójność terytorialna, oparta na różnorodności terytorialnej UE, jest środkiem do osiągania celów spójności społecznej i gospodarczej²⁵¹, przyczyniające się do zrównoważonego rozwoju UE²⁵².

STANDARDY – „zbiory i zakresy wymagań dotyczących opracowań i dokumentów planistycznych oraz zasady stosowania w nich parametrów”²⁵³.

STRATEGIA (DOKUMENT STRATEGICZNY) – dokument kompleksowy określający uwarunkowania (selektywna i dynamiczna diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej lub przestrzennej kraju) i kierunki rozwoju kraju lub jego części albo danego sektora gospodarki, określający cele strategiczne i działania służące osiągnięciu założonych celów przy pomocy różnych instrumentów prawnych, finansowych, organizacyjnych itd. Strategia, zawierając „konkretne i wyselekcjonowane cele i priorytety”²⁵⁴, tworzy ramy dla systemu monitorowania. W zależności od hierarchii jaką zajmuje wśród dokumentów strategicznych – jest mniej lub bardziej szczegółowa, zawierając wiele elementów mierzalnych, jak harmonogramy rzeczowo-finansowe, wskaźniki efektywności, wskaźniki stopnia realizacji itp.

²⁴⁸ Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę, do Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej – Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę COM(2008)616 zaakceptowane przez Komitet Europejski Rady Ministrów 24 lutego 2009 r., MRR, Warszawa 2009, s. 33.

²⁴⁹ Spójność terytorialna, op. cit., s. 33.

²⁵⁰ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę [SEC(2008) 2550], s. 3.

²⁵¹ Koncepcja: siła UE w różnorodności terytorialnej, przekształcenie różnorodności w korzyści (wzrost gospodarczy i dobrobyt).

²⁵² Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej, op. cit., s. 3.

²⁵³ Zob. art. 2 pkt 15 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²⁵⁴ Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, op. cit., s. 17.

PODZIAŁ STRATEGII ZE WZGLĘDU NA ZASIĘG CZASOWY:

DŁUGOOKRESOWA STRATEGIA ROZWOJU KRAJU (DSRK) – dokument kompleksowy, obejmujący okres co najmniej 15 lat, określający²⁵⁵:

- główne trendy i wyzwania rozwoju kraju,
- koncepcję rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, terytorialnym itd.,
- scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, uwzględniające cele i zasady zrównoważonego rozwoju,
- cele, kierunki i priorytety przestrzennego rozwoju i zagospodarowania kraju.

ŚREDNIOOKRESOWA STRATEGIA ROZWOJU KRAJU (ŚSRK) – dokument kompleksowy, określający podstawowe uwarunkowania (diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej kraju) i kierunki rozwoju kraju oraz cele strategiczne i działania służące ich osiągnięciu, obejmujący okres 4–10 lat, realizowany przez strategię rozwoju oraz przy pomocy programów, uwzględniający okresu programowania UE²⁵⁶. Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju jest dokumentem uwzględniającym ustalenia zawarte w DSRK. Pierwsza ŚSRK – to *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, wykraczająca poza okres perspektywy finansowej UE (zasada n+2), określająca cel główny („podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski”) i priorytety, źródła finansowania działań oraz wskaźniki realizacji²⁵⁷.

STRATEGIA ROZWOJU – dokument kompleksowy, spójny ze ŚSRK, określający podstawowe uwarunkowania (diagnozę sytuacji), cele i kierunki rozwoju w danych obszarach, a odnoszące się do rozwoju przestrzennego, rozwoju regionów, sektorów lub dziedzin, realizowane przy pomocy programów²⁵⁸. Strategie te są opracowywane przez centralną administrację rządową na okres nie dłuższy niż istniejąca ŚSRK, chyba że specyfika obszaru objętego strategią wymaga opracowania na dłuższy okres. Strategia musi być zgodna z ŚSRK.

W ramach strategii rozwoju odnoszących się do regionów wyróżnia się KSRR, strategię ponadregionalną oraz strategię rozwoju województw.

Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju oraz strategię rozwoju są realizowane poprzez programy, bądź też na podstawie umów lub porozumień międzynarodowych, programów operacyjnych oraz programów realizowanych w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna²⁵⁹ i programów krajowych, wielokrajowych, tematycznych i transgranicznych, wieloletnich programów indykacyjnych, wspólnych programów operacyjnych

²⁵⁵ Art. 9 pkt 1 w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²⁵⁶ Zob. art. 9 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²⁵⁷ Raport z konsultacji społecznych Projektu Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, wstępnie zaakceptowany przez Radę Ministrów 27 czerwca 2006 roku, MRR, Warszawa 2006, s. 3–4.

²⁵⁸ Zob. art. 9 pkt 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²⁵⁹ Rozdział III rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1080/2006 z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylenia rozporządzenia (WE) Nr 1783/1999 (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006, s. 1).

w dziedzinie współpracy transgranicznej²⁶⁰ oraz instrumentów prawnych i finansowych, o których mowa w przepisach UE.

PODZIAŁ STRATEGII ZE WZGLĘDU NA ZASIĘG TERYTORIALNY:

KRAJOWA STRATEGIA ROZWOJU REGIONALNEGO (KSRR) – dokument kompleksowy określający: podstawowe uwarunkowania (diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej regionu) i kierunki rozwoju regionalnego, określający cele strategiczne, ustalający politykę państwa wobec regionów, zasady współpracy z samorządem terytorialnym na poziomie regionu. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego przyjmowana jest w drodze uchwały przez Radę Ministrów, na okres niewykraczający poza okres obowiązywania ŚSRK.

STRATEGIA PONADREGIONALNA – strategia rozwoju odnosząca się do regionów, przyjmowana w drodze uchwały przez Radę Ministrów, na okres niewykraczający poza okres obowiązywania ŚSRK.

STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA – dokument określający podstawowe uwarunkowania rozwoju województwa (diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej), jego cele strategiczne, kierunki działań podejmowanych i służących osiągnięciu celów strategicznych – z uwzględnieniem celów ŚSRK, KSRR i odpowiednich strategii ponadregionalnych, a ponadto spójny z planem zagospodarowania przestrzennego województwa²⁶¹. Strategia rozwoju województwa jest realizowana przez regionalny program operacyjny i programy wojewódzkie.

STRATEGIA LIZBOŃSKA – program społeczno-gospodarczy UE przyjęty podczas szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r., który pierwotnie wytyczył kierunki i priorytety wzrostu gospodarczego UE do 2010 r. Celem strategii było: podniesienie konkurencyjności i zdynamizowanie rozwoju gospodarczego w UE (poprzez stworzenie gospodarki opartej na wiedzy), zapewnienie trwałego wzrostu gospodarczego, likwidację bezrobocia (trwały wzrost zatrudnienia), osiągnięcie większej spójności społecznej oraz dbałość o zrównoważony rozwój. Jednak brak realizacji kluczowych zadań Strategii Lizbońskiej wymusił zredefiniowanie jej celów, ograniczając je do osiągnięcia zrównoważonego wzrostu gospodarczego i trwałego wzrostu zatrudnienia.

STRATEGIA EUROPA 2020 – długookresowa strategia rozwoju UE (wizja społecznej gospodarki rynkowej), która zastąpiła Strategię Lizbońską. Zakłada się, że dzięki Strategii *Europa 2020* i wspólnemu działaniu państw członkowskich nastąpi przyspieszenie wyjścia z kryzysu gospodarczego, a „gospodarka UE stanie się inteligentna i zrównoważona, będzie sprzyjać włączeniu społecznemu, będzie się mogła pochwalić wysokimi wskaźnikami zatrudnienia i wydajności oraz większą spójnością społeczną”²⁶².

²⁶⁰ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1638/2006 z 24 października 2006 r. określającym przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz.Urz. UE L Nr 310/2006, s. 1).

²⁶¹ Zob. art. 11 ustawy o samorządzie województwa.

²⁶² Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela 2010, s. 5.

Osiągnięciu powyższych założeń mają służyć trzy podstawowe, wzajemnie powiązane priorytety, tj. rozwój inteligentny (rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji), rozwój zrównoważony (wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej) oraz rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu (wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną)²⁶³.

Do oceny postępów realizacji wyżej wymienionych priorytetów KE zaproponowała 5 nadrzędnych, wymiernych celów²⁶⁴:

- 1) osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat na poziomie 75%,
- 2) przeznaczanie na inwestycje w badania i rozwój 3% PKB UE,
- 3) zwiększenie do 20% udziału energii odnawialnej w zużyciu energii, zwiększenia efektywności energetycznej o 20% oraz ograniczenie emisji dwutlenku węgla o 30%,
- 4) zmniejszenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 10% oraz zwiększenie do 40% odsetka osób posiadających wyższe wykształcenie,
- 5) zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o 20 mln.

STRATEGIA ROZWOJU GMINY²⁶⁵ – długookresowy plan rozwoju gminy, opracowywany przy współudziale mieszkańców gminy i partnerów społeczno-gospodarczych, zawierający syntetyczny opis uwarunkowań i kierunków rozwoju gminy oraz celów strategicznych i działań służących ich osiągnięciu.

STRATEGICZNE WYTYCZNE WSPÓLNOTY – kompleksowy dokument strategiczny, który wyznacza ogólne zasady i priorytety Polityki Spójności UE oraz określa ramy programowania rozwoju w każdym z państw członkowskich. Dzięki jego indykatywnemu charakterowi państwa członkowskie mogą dokonywać wyboru priorytetów adekwatnych do ich potrzeb rozwojowych. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty określając, na co powinny zostać przeznaczone dotacje unijne, są podstawą do przygotowania dokumentów krajowych (tj. NSRO, programy operacyjne).

STRATEGICZNE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE²⁶⁶ – proces dostosowywania celów organizacji publicznej i rozwiązywania jej problemów zarządzania związanych z wpływem otoczenia na jej działalność przez wdrażanie polityk, planów i procedur posiadających racjonalność polityczną (tj. akceptowalność przez istniejący układ polityczny), wykonalność techniczną oraz zgodność z prawem i normami etycznymi.

STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY – opracowanie planistyczne określające politykę przestrzenną gminy.

SUBSYDIARNOŚĆ (POMOCNICZOŚĆ) – idea sięgająca starożytności, odgrywająca istotną rolę w katolickiej nauce społecznej, a opierająca się na założeniu, że każdy szczebel danej struktury organizacyjnej powinien realizować tylko te zadania, których nie jest w stanie

²⁶³ *Ibidem*.

²⁶⁴ *Ibidem*.

²⁶⁵ Na podstawie: *Analiza instytucjonalna gminy, op. cit.*, s. 20.

²⁶⁶ Na podstawie: B. Kożuch, *Typologie strategii organizacji publicznych*, [w:] A. Klasik (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w kontekście integracji europejskiej*, Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Biuletyn 2003, z. 208, s. 133.

wykonać szczebel niższy, w tym poszczególne jednostki danego społeczeństwa. Szczebel wyższy realizuje dane zadanie tylko wtedy, gdy wiąże się to z większą skutecznością i efektywnością jego realizacji. Za możliwością wykonywania określonych zadań idzie możliwość podejmowania samodzielnych decyzji, w tym w zakresie stanowienia prawa.

SYSTEM REALIZACJI STRATEGII ROZWOJU ORAZ PROGRAMÓW – „zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji; system realizacji określa również środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy w trakcie naboru projektów” wyłanianych w trybie konkursu²⁶⁷.

SYSTEM ZARZĄDZANIA ROZWOJEM²⁶⁸ – zespół działań dążących do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich, finansowych i organizacyjnych, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej we współpracy z partnerami społecznymi i gospodarczymi, w oparciu o zasadę partnerstwa, w celu osiągnięcia założonych celów. W procesie zarządzania można wyróżnić: planowanie, organizowanie, podejmowanie decyzji, koordynację, monitorowanie i kontrolowanie. System zarządzania rozwojem składa się z trzech podsystemów: programowania strategicznego, instytucjonalnego i wdrażania.

PODSYSTEM PROGRAMOWANIA STRATEGICZNEGO – „działalność państwa (administracji publicznej) polegająca na opracowywaniu i realizacji różnego rodzaju dokumentów strategicznych (strategii, programów *etc.*), stanowi jedno z głównych narzędzi polityki rozwoju, które warunkuje konkurencyjność gospodarki i jej zrównoważony rozwój”²⁶⁹.

PODSYSTEM INSTYTUCJONALNY – składa się ze współdziałających podmiotów w kształtowaniu i realizacji polityki rozwoju. W takim systemie powinna istnieć instytucja centralna systemu zarządzania rozwojem²⁷⁰.

PODSYSTEM WDRAŻANIA – składa się z realizacji dokumentów strategicznych, monitorowania wdrażanych programów strategicznych (jednolity system wskaźników), sprawozdawczości oraz ewaluacji (ocena efektywności i stopnia ich realizacji)²⁷¹.

ZARZĄDZANIE PRZESTRZENIĄ – realizacja planu, tj. zespół przedsięwzięć, których celem jest realizacja prawa miejscowego, pod postacią planów zagospodarowania przestrzennego²⁷².

²⁶⁷ Zob. art. 5 pkt 11 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²⁶⁸ Na podstawie: *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, *op. cit.*, s. 3 i 6.

²⁶⁹ *Ibidem*, s. 11.

²⁷⁰ *Ibidem*, s. 7.

²⁷¹ *Ibidem*, s. 9.

²⁷² T. Bajeroski, R. Cymerman, *Zarządzanie przestrzenią planistyczną*, *op. cit.*, s. 215.

ZASADY POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO²⁷³ – zasada programowania (tzn. finansowane są zintegrowane przedsięwzięcia realizowane na podstawie wieloletnich strategii, programów i planów rozwoju), subsydiarności (tzn. zarządzanie strategiczne jest prowadzone na takim poziomie, szczeblu administracyjnym, który najbardziej odpowiada istniejącym potrzebom), partnerstwa (tzn. w politykę rozwoju regionalnego włączone są wszystkie zainteresowane podmioty: społeczności regionalne i lokalne, podmioty społeczne i gospodarcze itd.), koncentracji (tzn. środki na realizację polityki rozwoju lokowane są na realizację określonych celów, najczęściej w obszarach o mało korzystnych warunkach rozwojowych, z zachowaniem efektywności ekonomicznej) i dodatkowości (tzn. środki UE kierowane na realizację działań w ramach polityki rozwoju nie zastępują dotychczas przeznaczanych środków krajowych).

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ – „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”²⁷⁴.

WIELOLETNI PLAN FINANSOWY PAŃSTWA (WPFP) – plan finansowy dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzany na 4 lata budżetowe w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji, uwzględniający cele ŚSRK i kierunki polityki społeczno-gospodarczej²⁷⁵. Wieloletni plan finansowy zapewniający przewidywalność i stabilności źródeł finansowania²⁷⁶ można określić „budżetem wieloletnim”. Wieloletni Plan Finansowy Państwa, w podziale na poszczególne lata budżetowe, określa: podstawowe wielkości makroekonomiczne, kierunki polityki fiskalnej, prognozy dochodów oraz wydatków budżetu państwa ujętych według głównych kategorii dochodów i wydatków, kwotę deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródła ich sfinansowania, prognozy dochodów i wydatków budżetu środków europejskich, wynik budżetu środków europejskich, skonsolidowaną prognozę bilansu sektora finansów publicznych, kwotę państwowego długu publicznego²⁷⁷. Wieloletni Plan Finansowy Państwa przygotowuje Minister Finansów, a uchwała go Rada Ministrów.

WIELOLETNIA PROGNOZA FINANSOWA – realistyczna prognoza wieloletniego budżetu jednostki samorządu terytorialnego, obejmująca co najmniej dochody i wydatki bieżące, dochody i wydatki majątkowe, wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu, przychody i rozchody, kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego i sposób sfinansowania spłaty długu oraz obja-

²⁷³ Na podstawie: M. Fic, *Problemy społeczne w polityce regionalnej*, [w:] E. Bojar, B. Pławgo (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Nauka-Edukacja, Warszawa 2000, s. 37; J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 70–71.

²⁷⁴ Art. 3 pkt 50 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

²⁷⁵ Zob. art. 103 ust. 1–2 ustawy o finansach publicznych.

²⁷⁶ *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, op. cit., s. 18.

²⁷⁷ Zob. art. 104 ust. 1 pkt 1–8 ustawy o finansach publicznych.

śnienia przyjętych wartości²⁷⁸. W wieloletniej prognozie finansowej odrębnie dla każdego przedsięwzięcia (programu, projektu, zadania) określa się: jego nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynację, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań²⁷⁹.

WSPIERANIE ROZWOJU REGIONALNEGO – kompleks działań na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju województw (regionów), podejmowanych na jednolitych zasadach dostępu do publicznych środków krajowych i wspólnotowych, których przeznaczenie określają priorytety ustalone w Narodowej Strategii Spójności.

WYDATEK KWALIFIKOWALNY – wydatek poniesiony w ramach programu operacyjnego, który jest spójny z postanowieniami programu operacyjnego oraz spełnia szczegółowe kryteria kwalifikowalności określone przez instytucję zarządzającą. W przypadku programów finansowanych ze źródeł zagranicznych może istnieć obowiązek spełnienia dodatkowych kryteriów przewidzianych dla danego źródła finansowania²⁸⁰.

WYMIAR TERYTORIALNY – środek dostosowania prowadzonych polityk publicznych (rozwojowych) do cech charakterystycznych określonego terytorium²⁸¹. Celem tego narzędzia jest rozwój danego terytorium²⁸² (w rezultacie następuje także osiągnięcie celów wspólnotowych) poprzez maksymalne wykorzystanie jego potencjału rozwojowego (położenie geograficzne, zasoby naturalne, lokalny potencjał gospodarczy i intelektualny, dziedzictwo kulturowe itd.). Aby w pełni wykorzystać swój niepowtarzalny potencjał rozwojowy, każde terytorium potrzebuje dostosowanych do jego specyfiki polityk i strategii. Wymiar terytorialny wymusza faktyczne wprowadzenie zintegrowanego zarządzania rozwojem, gdzie planowanie działań rozwojowych w ramach różnych polityk wspólnotowych (spójności, sektorowe, horyzontalne) uwzględnia potrzeby i wymagania danego terytorium²⁸³. Wymiar terytorialny Polityki Spójności powoduje, że rozwój społeczno-gospodarczy jest nie tylko trwały i zrównoważony między regionami, ale również jest policentryczny i harmonijny wewnątrz samych regionów²⁸⁴. Podejście terytorialne oznacza wielowymiarowość procesów rozwojowych, zarządzanie wielopoziomowe, dostrzeganie różnorodności i konieczności różnicowania polityk i strategii.

ZARZĄDZANIE WIELOPOZIOMOWE (MULTI-LEVEL GOVERNANCE) – proces wypracowywania optymalnych rozstrzygnięć, w oparciu o procedury formalne i nieformalne, dotyczących polityk publicznych z udziałem beneficjentów interesariuszy tychże polityk.

²⁷⁸ Zob. art. 226 ust. 1 pkt 1–7 ustawy o finansach publicznych.

²⁷⁹ Zob. art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

²⁸⁰ Zob. art. 5 pkt 6 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²⁸¹ *Najważniejsze wnioski z seminarium*, op. cit., s. 1–2.

²⁸² Terytorium jest rozumiane nie jako wyodrębniona jednostkę administracyjną, lecz jako obszar funkcjonalny, któremu tworzy się warunki do harmonijnego rozwoju pozwalającego na wykorzystywanie jego endogenicznych zasobów. Zob. MRR, *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej*, op. cit., s. 33.

²⁸³ *Ibidem*, s. 36.

²⁸⁴ Opinia Komitetu Regionów, *Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej* (2009/C 76/08), Dz.Urz. UE C Nr 76/2009, s. 38.

» Załącznik 2. Wykaz podstawowych aktów prawnych związanych z polityką rozwoju

Zasadnicze miejsce wśród aktów prawnych z zakresu polityki rozwoju i zarządzania strategicznym rozwojem zajmuje ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.)

Konstytuuje ona ramy prawne dla systemu prowadzenia polityki rozwoju, m.in.:

- określa najważniejsze obszary, cele i sposoby prowadzenia polityki rozwoju,
- wymienia podmioty prowadzące politykę rozwoju, w tym podmioty zobowiązane do prowadzenia polityki rozwoju,
- określa tryb współpracy między podmiotami prowadzącymi politykę rozwoju oraz mechanizmy koordynacji prowadzenia polityki rozwoju,
- definiuje podstawowe terminy z zakresu polityki rozwoju,
- wymienia podstawowe dokumenty z zakresu realizacji polityki rozwoju.

Akty prawne wykonawcze

- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 8 stycznia 2009 r. w sprawie udzielania pomocy *de minimis* na wsparcie systemów zarządzania środowiskowego w ramach Programu Operacyjnego *Infrastruktura i Środowisko* (Dz.U. Nr 9, poz. 55).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 26 stycznia 2009 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na inwestycje w zakresie budowy lub przebudowy jednostek wysokosprawnego wytwarzania energii (Dz.U. Nr 21, poz. 111).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 3 lutego 2009 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na inwestycje w zakresie budowy lub rozbudowy jednostek wytwarzających energię elektryczną lub ciepło z odnawialnych źródeł energii (Dz.U. Nr 21, poz. 112).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25 lutego 2009 r. w sprawie pomocy na projekty infrastrukturalne w zakresie portów lotniczych w ramach Programu Operacyjnego *Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013* (Dz.U. Nr 35, poz. 273).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 17 marca 2009 r. w sprawie udzielania pomocy na inwestycje w zakresie transportu multimodalnego w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. Nr 52, poz. 430).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 8 maja 2009 r. w sprawie udzielania pomocy finansowej dla inwestycji o dużym znaczeniu dla gospodarki w ramach Programu Operacyjnego *Innowacyjna Gospodarka 2007–2013* (Dz.U. Nr 75, poz. 638).

- ▶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 20 maja 2009 r. w sprawie udzielania pomocy na wzmacnianie potencjału instytucji otoczenia biznesu w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. Nr 85, poz. 719).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z 30 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowego przeznaczenia, warunków i trybu udzielania pomocy publicznej na wspieranie inwestycji w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym w zakresie regionalnej pomocy inwestycyjnej oraz pomocy *de minimis* w ramach Programu Operacyjnego *Innowacyjna Gospodarka 2007–2013* (Dz.U. Nr 107, poz. 893).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 7 września 2009 r. w sprawie pomocy na projekty w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego *Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013* (Dz.U. Nr 150, poz. 1212).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 8 października 2009 r. w sprawie udzielania pomocy na inwestycje w zakresie portów lotniczych w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. Nr 174, poz. 1356).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 15 października 2009 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na budowę instalacji do wytwarzania biokomponentów i biopaliw ciekłych (Dz.U. Nr 183, poz. 1429).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 15 października 2009 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na inwestycje w zakresie budowy i przebudowy sieci dystrybucyjnej gazowej oraz prawidłowego funkcjonowania systemu dystrybucyjnego gazowego (Dz.U. Nr 183, poz. 1430).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 15 października 2009 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na inwestycje w zakresie budowy lub rozbudowy przedsiębiorstw produkujących maszyny i urządzenia służące do wytwarzania energii z odnawialnych źródeł energii oraz biokomponentów i biopaliw ciekłych (Dz.U. Nr 183, poz. 1431).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 7 grudnia 2009 r. w sprawie udzielania pomocy na inwestycje w zakresie: energetyki, infrastruktury telekomunikacyjnej, infrastruktury sfery badawczo-rozwojowej, lecznictwa uzdrowiskowego w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. Nr 214, poz. 1661).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 16 kwietnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na inwestycje w zakresie budowy lub przebudowy sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej albo sieci ciepłowniczej (Dz.U. Nr 72, poz. 461).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 17 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na projekty w zakresie badań i rozwoju w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. Nr 113, poz. 754).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 9 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. Nr 117, poz. 787).

- ▶ Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z 15 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowego przeznaczenia, warunków i trybu udzielania pomocy publicznej na wspieranie inwestycji w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym w zakresie wspierania kultury i dziedzictwa kulturowego w ramach Programu Operacyjnego *Innowacyjna Gospodarka 2007–2013* (Dz.U. Nr 131, poz. 887).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 15 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowego przeznaczenia, warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na udział przedsiębiorców w programach promocji w ramach poddziałania 6.5.2. Programu Operacyjnego *Innowacyjna Gospodarka 2007–2013* (Dz.U. Nr 133, poz. 892).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 26 sierpnia 2010 r. w sprawie udzielania ograniczonej kwoty pomocy zgodnej ze wspólnym rynkiem w ramach Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki* (Dz.U. Nr 163, poz. 1105).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16 września 2010 r. w sprawie udzielania przez Władzę Wdrażającą Programy Europejskie pomocy finansowej na dostarczenie usługi szerokopasmowego dostępu do Internetu na odcinku „ostatniej mili” w ramach Programu Operacyjnego *Innowacyjna Gospodarka 2007–2013* (Dz.U. Nr 170, poz. 1147).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 8 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na szkolenia w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. Nr 234, poz. 1535).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 1 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na usługi doradcze dla mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. Nr 235, poz. 1549).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 8 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy *de minimis* w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. Nr 236, poz. 1562).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 9 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na inwestycje w zakresie budowy lub przebudowy sieci elektroenergetycznych oraz przyłączy umożliwiających przyłączanie jednostek wytwórczych energii z odnawialnych źródeł energii do systemu elektroenergetycznego oraz przesył energii z odnawialnych źródeł energii (Dz.U. Nr 239, poz. 1596).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach Programu Operacyjnego *Kapitał Ludzki* (Dz.U. Nr 239, poz. 1598).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. Nr 239, poz. 1599).

- ▶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 21 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej przez fundusze rozwoju obszarów miejskich w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. Nr 254, poz. 1709).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 26 października 2011 r. w sprawie udzielania pomocy ze środków instrumentów inżynierii finansowej w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz.U. Nr 245, poz. 1461).

Politykę rozwoju prowadzi się z wykorzystaniem środków publicznych, na podstawie strategii rozwoju, przy pomocy programów służących spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, osiągnięciu trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, podnoszeniu konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy (art. 4 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Polityka rozwoju może być również prowadzona na podstawie innych instrumentów prawnych i finansowych określonych w innych regulacjach prawnych niż ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 4 ust. 3).

Wiele aktów normatywnych zobowiązuje do przygotowania dokumentów pod nazwą strategii lub polityki. Są to dokumenty wymagane w poszczególnych obszarach czy sektorach. Do aktów prawnych zobowiązujących do ich opracowania należy m.in. zaliczyć poniżej wymienione akty.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)

O ile politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, o tyle zasady wieloletniego finansowania realizacji polityki rozwoju określają przepisy z zakresu finansów publicznych. Na mocy art. 75 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów opracowuje 4-letnią „strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny”. W przedmiotowej strategii należy przede wszystkim uwzględnić: uwarunkowania zarządzania długiem, kształtowanie struktury zadłużenia, analizę poziomu państwowego długu publicznego, prognozy poziomu państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa, prognozy kosztów obsługi długu Skarbu Państwa oraz prognozy i analizę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa.

Strategia zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny jest dokumentem, który po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów jest przedstawiany Sejmowi wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej (art. 75 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych). Ponadto ustawa ta określa:

- zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania WFPF oraz wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego,
- zasady gospodarowania środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu UE oraz z innych źródeł zagranicznych,
- elementy umowy o dofinansowanie projektu,
- zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego,
- zasady i tryb sporządzania budżetu państwa w układzie zadaniowym.

Akty prawne wykonawcze

- Rozporządzenie Ministra Finansów z 17 grudnia 2009 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności (Dz.U. Nr 220, poz. 1726).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz.U. Nr 223, poz. 1786).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 czerwca 2010 r. w sprawie rejestru podmiotów wykluczonych z możliwości otrzymania środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz.U. Nr 125, poz. 846).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 3 sierpnia 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków, sposobu, trybu, kryteriów i terminów dokonywania oceny zgodności planowanych inwestycji ze strategiami rozwoju (Dz.U. Nr 150, poz. 1009).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 9 grudnia 2010 r. w sprawie wniosków o zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) (Dz.U. Nr 238, poz. 1583).

Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.)

Na mocy art. 12 ustawy – Prawo energetyczne minister właściwy do spraw gospodarki zobowiązany jest do przygotowania projektu polityki energetycznej państwa i koordynowania jej realizacji. Politykę energetyczną państwa przyjmuje Rada Ministrów.

Sama ustawa nie definiuje terminu polityka energetyczna, a tylko wskazuje jej cele, którymi są: zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrost konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej oraz ochrona środowiska (art. 13 Prawa energetycznego). Polityka energetyczna państwa określa m.in. bilans paliwowo-energetyczny kraju, zdolności wytwórcze krajowych źródeł paliw i energii, efektywność energetyczną gospodarki, rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, wielkości i rodzaje zapasów paliw, kierunki restrukturyzacji i przekształceń własnościowych polskiego sektora paliwowo-energetycznego (art. 14 Prawa energetycznego).

Polityka energetyczna państwa opracowywana jest co 4 lata, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju kraju, i zawiera (art. 15):

- 1) ocenę realizacji polityki energetycznej państwa za uprzedni okres,
- 2) prognozę obejmującą okres co najmniej 20 lat,
- 3) program działań wykonawczych, które zostaną podjęte w okresie, na jaki została opracowana polityka energetyczna państwa wraz ze wskazaniem i opisem instrumentów jej realizacji.

Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)

Ustawa – Prawo ochrony środowiska nakłada obowiązek przygotowania, przyjęcia i realizacji polityki ekologicznej państwa, której celem jest stworzenie warunków służących ochronie środowiska (art. 13 Prawa ochrony środowiska). Polityka ekologiczna państwa składa się z dwóch zasadniczych części, tj.: części wykonawczej, obejmującej plan (program) działania na najbliższe 4 lata, oraz z części perspektywicznej, obejmującej kolejne 4 lata.

Polityka ekologiczna państwa musi określać co najmniej: cele i priorytety ekologiczne, poziomy celów długoterminowych, rodzaj i harmonogram działań proekologicznych oraz środki niezbędne do osiągnięcia celów, w tym w szczególności mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe (art. 14 ust. 1 Prawa ochrony środowiska).

Projekt polityki ekologicznej państwa opracowuje minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii marszałków województw, a politykę ekologiczną państwa uchwała Sejm, na wniosek Rady Ministrów. Co ciekawe, w pracach nad przygotowaniem projektu polityki ekologicznej państwa zapewnia się możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).

W celu realizacji polityki ekologicznej państwa sporządza się wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska, które są uchwalane – odpowiednio – przez sejmik województwa, radę powiatu albo radę gminy.

Projekty programów ochrony środowiska podlegają zaopiniowaniu – odpowiednio – przez: ministra właściwego do spraw środowiska – w przypadku wojewódzkich programów ochrony środowiska, organ wykonawczy województwa – w przypadku powiatowych programów ochrony środowiska, organ wykonawczy powiatu – w przypadku gminnych programów ochrony środowiska (art. 17 ust. 2 pkt 1–3 Prawa ochrony środowiska).

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa (art. 1 ust. 1 pkt 1–2):

- zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej,
- zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Akty prawne wykonawcze

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 64, poz. 1588).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz.U. Nr 164, poz. 1589).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. Nr 118, poz. 1233).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 7 maja 2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz.U. Nr 125, poz. 1309).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Dz.U. Nr 130, poz. 1385).

Ustawa z 12 grudnia 2003 r. o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (Dz.U. Nr 223, poz. 2218 z późn. zm.)

Ustawa o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych określa zasady wspierania rozwoju regionalnego przez udzielanie preferencyjnych kredytów na przygotowanie przez gminy, związki gmin, powiaty i związki powiatów dokumentacji niezbędnej do przygotowania projektów inwestycji komunalnych przewidzianych do współfinansowania z funduszy UE, środków pochodzących z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014 oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.)

Ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej określa zasady postępowania w sprawach dotyczących pomocy publicznej, a w szczególności:

- postępowanie w sprawie przygotowania do notyfikacji projektów programów pomocowych, projektów pomocy indywidualnej i indywidualnej na restrukturyzację,
- zasady współpracy organów w zakresie spraw dotyczących pomocy publicznej,
- zasady monitorowania oraz zasady i tryb zwrotu pomocy publicznej.

Akty prawne wykonawcze

- Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 października 2006 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej (Dz.U. Nr 190, poz. 1402).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia programu pomocowego w zakresie regionalnej pomocy publicznej na niektóre inwestycje w ochronie środowiska (Dz.U. Nr 246, poz. 1795).

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.)

Ustawa ta przepisach art. 11–12a określa:

- elementy konstrukcyjne strategii rozwoju województwa²⁸⁵: a) diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, b) cele strategiczne, c) kierunki działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych;
- cele strategii rozwoju danego województwa (m.in. Pielęgnowanie polskości, rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, pobudzanie aktywności gospodarczej, kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego);
- zasadę spójności strategii rozwoju województwa z celami ŚSRK, KSRR, strategii ponadregionalnych i planem zagospodarowania przestrzennego województwa;
- elementy polityki rozwoju województwa;
- obowiązek współpracy ze wszystkimi podmiotami z terenu województwa przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju. Są to m.in.: jednostki lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa, samorząd gospodarczy i zawodowy, administracja rządowa w województwie, sąsiednie województwa, podmioty społeczne, w tym organizacje pozarządowe, szkoły wyższe i jednostki naukowo-badawcze.

285 Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa strategia rozwoju województwa jest realizowana przez programy wojewódzkie i regionalne programy operacyjne (instrumenty realizacji strategii) w rozumieniu ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Realizacja strategii rozwoju województwa finansowana jest przez samorząd województwa, który może występować o dofinansowanie realizacji zarówno programów wojewódzkich, jak i regionalnego programu operacyjnego środkami budżetu państwa (np. kontrakt wojewódzki) i środkami pochodzącymi z budżetu UE oraz innymi środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, w trybie określonym w odrębnych przepisach. Wykonywanie zadań z zakresu rozwoju regionalnego na obszarze województwa należy do samorządu województwa, przy czym zasady finansowania oraz źródła dochodów województwa na te zadania określają odrębne ustawy.

Ustawa z 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275 z późn. zm.)

Zgodnie z art. 4 ust 1 pkt 3 tej ustawy PARP realizuje zadania z zakresu administracji rządowej, które zostały określone dla niej w programach rozwoju gospodarki, w szczególności w zakresie wspierania rozwoju regionalnego i działalności innowacyjnej.

Uczestniczy także w realizacji programów operacyjnych, o których mowa w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i w ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju jako instytucja pośrednicząca, udzielająca pomocy finansowej beneficjentom albo wdrażająca (instytucja pośrednicząca II stopnia) lub jako beneficjent.

Akty prawne wykonawcze

- ▶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 2 grudnia 2006 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej niezwiązanej z programami operacyjnymi (Dz.U. Nr 226, poz. 1651).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 8 października 2008 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego *Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013* (Dz.U. Nr 187, poz. 1152).

Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.)

Ustawa określa zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego przy wspólnej realizacji przedsięwzięć, opartych na podziale zadań i ryzyk pomiędzy tymi podmiotami. Zgodnie z art. 28 ust. 9 tej ustawy w ramach programu operacyjnego dofinansowane mogą być także projekty realizowane w formie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Ustawa z 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. Nr 72, poz. 619 z późn. zm.)

Ustawa określa zadania oraz właściwość organów w zakresie wspierania zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem środków finansowych pochodzących z Europejskiego Funduszu Rybackiego określonym w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1198/2006 z 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.Urz. UE L Nr 223/2006, s. 1) oraz w rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 498/2007 z 26 marca 2007 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) Nr 1198/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.Urz. UE L Nr 120/2007, s. 1), a także warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwracania pomocy finansowej na realizację środków objętych osiami priorytetowymi zawartymi w programie operacyjnym, w tym pomocy technicznej (art. 1 pkt 1–2 cytowanej ustawy).

Ustawa z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz.U. Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.)

Ustawa określa zadania oraz właściwość organów i jednostek organizacyjnych w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, dotyczące m.in.: wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, wspierania gospodarstw niskotowarowych, dostosowania gospodarstw rolnych do standardów UE, pomocy technicznej dla jednostek organizacyjnych i organów realizujących zadania związane z rozwojem obszarów wiejskich (art. 1 ust. 1 cytowanej ustawy).

Akty prawne wykonawcze

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 30 marca 2004 r. w sprawie wzorów wniosków o przyznanie płatności oraz szczegółowych warunków przyznawania płatności (Dz.U. Nr 52, poz. 523).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 73, poz. 657).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 114, poz. 1191).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 lipca 2004 r. w sprawie wzorów wniosków o udzielenie pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 161, poz. 1684).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 174, poz. 1809).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 187, poz. 1929).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 sierpnia 2004 r. w sprawie wzoru wniosku o pomoc na zalesianie gruntów rolnych oraz zawartości planu do tego działania (Dz.U. Nr 187, poz. 1941).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na pomoc techniczną dla jednostek organizacyjnych i organów realizujących zadania związane z rozwojem obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 198, poz. 2036).

- ▶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 22 września 2004 r. w sprawie wzoru wniosku o udzielenie pomocy technicznej (Dz.U. Nr 211, poz. 2150).
- ▶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 października 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie grup producentów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 238, poz. 2391).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 4 listopada 2004 r. w sprawie wzoru wniosku o przyznanie pomocy finansowej na wspieranie grup producentów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 245, poz. 2464).
- ▶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 286, poz. 2870).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 stycznia 2005 r. w sprawie szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte planem rozwoju obszarów wiejskich, oraz doradzania tym podmiotom (Dz.U. Nr 13, poz. 100).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 stycznia 2005 r. w sprawie wzoru wniosku o pomoc finansową na działanie „wspieranie gospodarstw niskotowarowych” (Dz.U. Nr 14, poz. 120).
- ▶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 17, poz. 142).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 27 stycznia 2005 r. w sprawie wzoru wniosku o pomoc finansową na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 17, poz. 153).
- ▶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 lutego 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 31, poz. 158).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 marca 2010 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski o przyznanie płatności z tytułu realizacji przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, oraz zawartości planu tego działania (Dz.U. Nr 39, poz. 210).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 marca 2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinien spełniać formularz wniosku o przyznanie pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, umieszczany na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, oraz szczegółowych warunków i trybu składania wniosku za pomocą tego formularza (Dz.U. Nr 55, poz. 287).

Ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz.U. Nr 64, poz. 427 z późn. zm.)

Ustawa określa zadania oraz właściwość organów i jednostek organizacyjnych w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, określonym w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.Urz. UE L Nr 277/2005, s. 1) oraz w przepisach UE wydanych w trybie tego rozporządzenia, a także warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwracania pomocy finansowej w ramach działań objętych programem rozwoju obszarów wiejskich oraz na realizację zadań w zakresie tzw. pomocy technicznej (art. 1 pkt 1–2 cytowanej ustawy).

Akty prawne wykonawcze

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Grupy producentów rolnych*, objętej *Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (Dz.U. Nr 81, poz. 550).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Renty strukturalne*, objętego *Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (Dz.U. Nr 109, poz. 750).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 6 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań instytucji zarządzającej wykonywanych przez niektóre podmioty jako zadania delegowane oraz sposobu ich wykonywania w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (Dz.U. Nr 150, poz. 1067).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 31 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu sprawowania nadzoru nad podmiotami, które wykonują jako delegowane zadania instytucji zarządzającej w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (Dz.U. Nr 163, poz. 1160).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Modernizacja gospodarstw rolnych*, objętego *Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (Dz.U. Nr 193, poz. 1397).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej*, objętego *Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (Dz.U. Nr 200, poz. 1442).

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Ułatwianie startu młodym rolnikom*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 200, poz. 1443).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 200, poz. 1444).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 22 stycznia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania *Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 20, poz. 119).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Odnowa i rozwój wsi*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 38, poz. 220).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14 marca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 54, poz. 329).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 1 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania *Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 60, poz. 373).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 78, poz. 470).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 80, poz. 480).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 maja 2008 r. w sprawie szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, oraz doradzania odnośnie do sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowej (Dz.U. Nr 89, poz. 545).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 maja 2008 r. w sprawie akredytacji podmiotów świadczących usługi doradcze w ramach działania *Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 89, poz. 546).

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 103, poz. 658).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 103, poz. 659).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania *Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 103, poz. 660).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 122, poz. 791).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania *Wdrażanie projektów współpracy*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 128, poz. 822),
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania *Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 138, poz. 868),
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 139, poz. 883).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Program rolno środowiskowy*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 33, poz. 262).
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)*, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 40, poz. 329).

- ▶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 marca 2009 r. w sprawie podziału środków *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (Dz.U. Nr 48, poz. 388).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne*, objętego *Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (Dz.U. Nr 48, poz. 390).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 czerwca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania *Działania informacyjne i promocyjne*, objętego *Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (Dz.U. Nr 99, poz. 830).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 lipca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie*, objętego *Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (Dz.U. Nr 113, poz. 944).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 28 października 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu sprawowania nadzoru nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie wykonywania zadań związanych z wdrażaniem pomocy technicznej w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (Dz.U. Nr 192, poz. 1487).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 marca 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Program rolnośrodowiskowy*, objętego *Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (Dz.U. Nr 39, poz. 218).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 marca 2010 r. w sprawie zakresu sprawozdań dotyczących realizacji *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* oraz trybu i terminów przekazywania tych sprawozdań (Dz.U. Nr 56, poz. 346).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 września 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania *Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych*, objętego *Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013* (Dz.U. Nr 169, poz. 1141).
- ▶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10 marca 2011 r. w sprawie działań, w ramach których wnioski o przyznanie pomocy lub o płatność mogą być składane za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, wymagań, jakie powinien spełniać ten formularz, oraz warunków i trybu składania wniosków za pomocą tego formularza (Dz.U. Nr 55, poz. 288).

POLITYKA REGIONALNA UNII EUROPEJSKIEJ

- 1) Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006, s. 25).
- 2) Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) Nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.Urz. UE L Nr 371/2006, s. 1).
- 3) Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1084/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1164/94 (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006, s. 79).
- 4) Rozporządzenie (WE) Nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1783/1999 (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006, s. 1).
- 5) Rozporządzenie (WE) Nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) Nr 1784/1999 (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006, s. 12).
- 6) Rozporządzenie (WE) Nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006, s. 19).
- 7) Rozporządzenie Rady (WE) Nr 2012/2002 z 11 listopada 2002 r. ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L Nr 311/2002, s. 3).
- 8) Rozporządzenie (WE) Nr 1927/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. ustanawiające Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (Dz.Urz. UE L Nr 406/2006, s. 1).
- 9) Rozporządzenie (WE) Nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz.Urz. UE L Nr 310/2006, s. 1).
- 10) Rozporządzenie (WE) Nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2006 r. ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (Dz.Urz. UE L Nr 378/2006, s. 41).
- 11) Rozporządzenie (WE) Nr 1717/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 listopada 2006 r. ustanawiające Instrument na rzecz Stabilności (Dz.Urz. UE L Nr 327/2006, s. 1).

» Załącznik 3. Zestawienie instytucji o kluczowym znaczeniu dla programowania i realizacji polityki rozwoju

1. Instytucje programowania i realizacji polityki rozwoju

Tabela 12. Instytucje programowania i realizacji polityki rozwoju

PODMIOT / INSTYTUCJA	ZADANIA I KOMPETENCJE
Rada Ministrów	– przyjmuje, w drodze uchwały, DSRK (dotyczy to też jej projektu), – przyjmuje, w drodze uchwały, ŚSRK, – przyjmuje, w drodze uchwały, SRK opracowywane przez ministrów resortowych, – przyjmuje, w drodze uchwały, KSRR oraz strategię ponadregionalne, – przyjmuje, w drodze uchwały, programy rozwoju opracowane przez ministrów resortowych, – przyjmuje, w drodze uchwały, Krajowy Program Operacyjny (przed skierowaniem do KE), – określa w drodze uchwały, na wniosek Ministra Rozwoju Regionalnego, zakres i warunki dofinansowania programu opracowanego przez zarząd województwa środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych, – podejmuje zasadnicze decyzje w zakresie zarządzania strategicznego (dokonuje zatwierdzenia celów strategicznych państwa, – przyjmuje, w drodze uchwały, raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym kraju, – kształtuje i prowadzi politykę przestrzenną państwa, wyrażoną w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju
Prezes RM	– koordynuje przygotowanie i uzgadnianie projektu DSRK (art. 11 ust. 1 ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju), w tym celu może wyznaczyć przedstawiciela, – informuje Sejm i Senat o przyjęciu przez Radę Ministrów DSRK, – przewodniczy Komitetowi Koordynacyjnemu do spraw Polityki Rozwoju

Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju	Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju (Komitet Koordynacyjny) – organ opiniodawczo-doradczy Prezesa RM, którego zadaniem jest zapewnienie efektywnej koordynacji programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz zapewnienie strategicznego monitorowania i oceny instrumentów jej realizacji (art. 35a ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). W jego prace mogą być – na zaproszenie Przewodniczącego Komitetu Koordynacyjnego (Prezes RM lub wyznaczony przez niego przedstawiciel przedstawicieli) – włączone samorządy i partnerzy społeczno-gospodarczy. Do szczególnych zadań Komitetu Koordynacyjnego należy m.in. (art. 35a ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju): – określanie potrzeb i inicjowanie działań w zakresie programowania i realizacji polityki rozwoju, – ocena realizacji DSRK i ŚSRK, – ocena spójności realizacji polityki rozwoju, – ocena uwarunkowań rozwoju kraju, – ocena skuteczności przyjętych rozwiązań kształtowania i realizacji polityki rozwoju, – monitorowanie realizacji strategii i programów, w tym poszczególnych instrumentów dla prowadzenia polityki rozwoju, – inicjowanie opracowywania prognoz i raportów o rozwoju społeczno-gospodarczym i terytorialnym, – ocena potencjału administracyjnego instytucji uczestniczących w zarządzaniu procesami rozwoju kraju, – formułowanie opinii, postulatów, rekomendacji dotyczących kształtowania oraz realizacji polityki rozwoju.
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Minister Rozwoju Regionalnego	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – na mocy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest kluczową instytucją w zakresie programowania (strategicznego) i realizacji polityki rozwoju²⁸⁷. Jest odpowiedzialne za opracowanie SRK oraz koordynację w zakresie programowania i wykorzystania środków unijnych. Jednak brak stosownych narzędzi (instrumentów prawnych) uniemożliwia podejmowanie skutecznych działań wobec innych instytucji w zakresie programowania i realizacji polityki rozwoju. Na mocy art. 3a ustawy o zasadach prowadzenia polityk rozwoju Minister Rozwoju Regionalnego jest zobowiązany do koordynowania realizacji strategii rozwoju współfinansowanych zarówno ze środków budżetu państwa, jak i ze środków rozwojowych pochodzących z UE i innych źródeł zagranicznych. Do jego zadań należy (art. 3a pkt 1–7 tej ustawy): – podejmowanie inicjatyw w zakresie programowania strategicznego, – programowanie i realizacja polityki regionalnej, – okresowa ocena realizacji strategii rozwoju (DSRK, ŚSRK i innych strategii rozwoju w rozumieniu cytowanej ustawy) w odniesieniu do celów i priorytetów ŚSRK oraz przedstawianie opinii o zgodności strategii i programów ze ŚSRK, – monitorowanie i ocena rozwoju kraju w ujęciu regionalnym i przestrzennym oraz przedstawianie Radzie Ministrów rekomendacji w tym zakresie, – opracowywanie raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym wraz z rekomendacjami dla polityki rozwoju, – wyznaczanie obszarów problemowych o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym wymagających interwencji państwa, – podejmowanie innych działań (instrumentów) określonych w odrębnych ustawach.

²⁸⁶ Zob. art. 23a ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.).

**Ministerstwo
Rozwoju
Regionalnego
i Minister
Rozwoju
Regionalnego**

Ponadto Minister Rozwoju Regionalnego:

- opracowuje i uzgadnia (we współpracy z właściwymi ministrami) ŚSRK,
- opiniuje pod względem zgodności ze ŚSRK strategie (inne niż długo- i średniookresowe) opracowywane przez ministrów resortowych,
- opracowuje projekty KSRR oraz strategii ponadregionalnych w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi,
- pełni funkcję instytucji zarządzającej dla programów, w których na podstawie decyzji KE instytucja zarządzająca została umiejscowiona w RP,
- pełni rolę koordynatora krajowego dla programów, w których na podstawie decyzji KE instytucja zarządzająca została umiejscowiona poza RP,
- opracowuje oraz uzgadnia, we współpracy z właściwymi ministrami, projekt Krajowego Programu Operacyjnego,
- przedstawia Radzie Ministrów opinię o zgodności projektu programu rozwoju (opracowanego przez właściwego ministra) ze ŚSRK,
- ogłasza w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” wymagane przepisami prawa komunikaty dotyczące przyjmowanych programów,
- prowadzi negocjacje regionalnych programów operacyjnych z KE (w uzgodnieniu oraz przy współudziale przedstawiciela instytucji zarządzającej regionalnym programem operacyjnym),
- przekazuje regionalny program operacyjny do wiadomości członkom Rady Ministrów (po przyjęciu przez KE),
- zawiera z zarządem województwa kontrakt wojewódzki w zakresie i na warunkach określonych w uchwale o dofinansowanie programu środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych,
- dokonuje kontroli i monitoringu realizacji kontraktu wojewódzkiego oraz nadzoru w zakresie prawidłowości wykorzystania przekazanych środków z budżetu państwa,
- prowadzi konsultacje w zakresie przygotowania SRK,
- jeżeli pełni funkcję instytucji zarządzającej, odpowiada za prawidłową realizację programu operacyjnego (szczegółowe zadania – zob. instytucja zarządzająca),
- zamieszcza na stronie internetowej listę projektów indywidualnych realizowanych w ramach krajowych programów operacyjnych,
- ogłasza w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” komunikat o stronie internetowej, na której zostanie zamieszczona lista projektów indywidualnych realizowanych w ramach krajowych programów operacyjnych,
- co 3 lata opracowuje raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym i przedkłada go do zaopiniowania Komitetowi Koordynacyjnemu, a po uzyskaniu opinii przedkłada raport Radzie Ministrów,
- zapewnia kontrolę wykorzystania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w tym z budżetu UE,
- przewodniczy Komitetowi do spraw Kontroli i Audytu Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności,
- powołuje Komitet Monitorujący.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Minister Rozwoju Regionalnego	Na podstawie art. 35 ust. 1–2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Minister Rozwoju Regionalnego: – odpowiada za koordynację wykorzystania środków zagranicznych przeznaczonych na dofinansowanie programów operacyjnych (z wyjątkiem programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Rybackiego), – wykonuje zadania państwa członkowskiego określone w przepisach rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006, – opracowuje i przedstawia do zatwierdzenia Radzie Ministrów (po zasięgnięciu opinii ministra resortowego albo zarządu województwa) propozycję podziału środków między poszczególne programy operacyjne, – zapewnia zgodność programów operacyjnych z przepisami UE, – prowadzi, we współpracy z ministrami resortowymi i zarządami województw, negocjacje z KE, mające na celu uzgodnienie treści programów operacyjnych, – współpracuje z zarządami województw w zakresie przygotowywania regionalnych programów operacyjnych, – monitoruje i kontroluje realizację regionalnych programów operacyjnych oraz kieruje wnioskami w zakresie usprawnienia sposobu ich realizacji, – występuje z wnioskiem do KE o dokonanie przesunięć środków finansowych między programami operacyjnymi lub między priorytetami, – certyfikuje KE prawidłowość poniesienia wydatków w ramach programów operacyjnych oraz przeprowadza kontrole w celu zapewnienia prawidłowej realizacji tego procesu, – opracowuje i przedstawia Radzie Ministrów do zatwierdzenia projekt Narodowej Strategii Spójności, – prowadzi negocjacje z KE, – wydaje wytyczne dotyczące programów operacyjnych (w określonych obszarach – ich wydanie wymaga zasięgnięcia opinii lub współpracy z innym organem).
Minister resortowy	W odniesieniu do poszczególnych sektorów gospodarki kluczową rolę w zakresie programowania i realizacji polityki rozwoju odgrywają poszczególne ministerstwa. Projekt strategii rozwoju opracowuje oraz uzgadnia właściwy minister (z własnej inicjatywy lub w wykonaniu zobowiązania nałożonego przez Radę Ministrów) i przedkłada go Ministrowi Rozwoju Regionalnego w celu zaopiniowania. Właściwy minister opracowuje oraz uzgadnia program rozwoju. Jeżeli pełni funkcję instytucji zarządzającej, odpowiada za prawidłową realizację programu rozwoju.
Wojewoda	– może na mocy porozumienia wykonywać zadania Ministra Rozwoju Regionalnego określone w kontrakcie wojewódzkim, – może na mocy porozumienia wykonywać zadania Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie certyfikacji KE prawidłowości poniesienia wydatków w ramach programów operacyjnych oraz przeprowadzać kontrole w celu zapewnienia prawidłowej realizacji tego procesu

Sejmik województwa	Strategie rozwoju opracowywane i uzgadniane przez zarząd województwa przyjmuje sejmik województwa. Taką strategią jest strategia rozwoju województwa. Sejmik województwa: – określa zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii rozwoju województwa, uwzględniając m.in. zadania organów samorządu województwa przy określaniu strategii rozwoju województwa oraz tryb i zasady współpracy z podmiotami społeczno-gospodarczymi, – przyjmuje, w drodze uchwały, program rozwoju opracowany przez zarząd województwa, – uchwała plan zagospodarowania przestrzennego województwa, – uchwała strategię rozwoju województwa i programy wojewódzkie.
Zarząd województwa	Zarząd województwa: – opracowuje oraz uzgadnia, we współpracy z Ministrem Rozwoju Regionalnego, projekt regionalnego programu operacyjnego, – opracowuje oraz uzgadnia program rozwoju, – ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym wymagane przepisami prawa komunikaty dotyczące podjętych programów, – przygotowuje oraz uzgadnia, we współpracy z Ministrem Rozwoju Regionalnego, projekt regionalnego programu operacyjnego, przewidującego dofinansowanie pochodzące z budżetu państwa, – przyjmuje projekt regionalnego programu operacyjnego w drodze uchwały (przed skierowaniem do przyjęcia przez KE), – przekazuje sejmikowi województwa, do 30 czerwca każdego roku, informację o realizacji regionalnego programu operacyjnego w roku poprzednim, – jeżeli pełni funkcję instytucji zarządzającej, odpowiada za prawidłową realizację programu operacyjnego i programu rozwoju, – zamieszcza na stronie internetowej listę projektów indywidualnych realizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych, – ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym komunikat o stronie internetowej, na której zostanie zamieszczona lista projektów indywidualnych realizowanych w ramach krajowych programów operacyjnych, – powołuje Komitet Monitorujący, – kształtuje i prowadzi politykę przestrzenną w województwie, – przygotowuje projekt strategii rozwoju województwa, plany zagospodarowania przestrzennego i programy wojewódzkie.
Samorząd powiatowy	Samorząd powiatowy: – organ wykonawczy opracowuje strategię rozwoju lokalnego, a uchwała go organ stanowiący, – opracowuje programy służące realizacji strategii.
Samorząd gminny	Samorząd gminny: – organ wykonawczy opracowuje strategię rozwoju lokalnego, a uchwała go organ stanowiący, – opracowuje programy służące realizacji strategii.
Komisja Europejska	Komisja Europejska: – określa zasady programowania i wykorzystania funduszy strukturalnych, – przyjmuje krajowy program operacyjny, który następnie w drodze decyzji jest przekazywany do wiadomości członkom Rady Ministrów (art. 19 ust. 5 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju), – przyjmuje, negocjuje i zatwierdza programy operacyjne oraz uzupełnienia programu operacyjnego, – dokonuje płatności ze środków funduszy.

2. Instytucje realizacji programów operacyjnych

Dla każdego programu operacyjnego wyznacza się instytucję zarządzającą, certyfikującą i audytową²⁸⁸.

Tabela 13. Instytucje realizacji programów operacyjnych

Instytucja	Zadania i kompetencje
Instytucja zarządzająca	Do zadań instytucji zarządzającej należy w szczególności (art. 26 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju): – zarządzanie programami operacyjnymi i gwarantowanie, że ich realizacja jest zgodna z zasadą należytego zarządzania finansami – w tym zakresie instytucja zarządzająca, ponosząc pełną odpowiedzialność, zobowiązana jest do spełnienia wielu obowiązków wynikających z art. 60 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006, – przygotowanie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego oraz ewentualnie ich zmian, – opracowywanie propozycji zmian w programie operacyjnym, – przygotowanie kryteriów wyboru projektów i przekazanie ich do zatwierdzenia Komitetowi Monitorującemu, – wybór projektów dofinansowanych w ramach programu operacyjnego w oparciu o zatwierdzone przez Komitet Monitorujący kryteria, – zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji jako podstawy dofinansowania projektu, – określenie kryteriów kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach danego programu operacyjnego, – określenie poziomu dofinansowania projektu, – określenie systemu realizacji programu operacyjnego, – zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację programu operacyjnego, – dokonywanie płatności ze środków finansowych programu operacyjnego na rzecz beneficjentów, – monitorowanie postępów realizacji, ewaluacji programu operacyjnego oraz stopnia osiągnięcia założonych celów, – prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, – odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi (w tym wydawanie decyzji o zwrocie środków finansowych przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań), – ustalanie i nakładanie korekt finansowych²⁸⁹, – zapewnienie właściwej informacji i promocji programu operacyjnego. Ponadto instytucja zarządzająca (art. 27 ust. 2–4, art. 30a ust. 2): – ponosi odpowiedzialność za prawidłowość wykonywanych zadań przez instytucję pośredniczącą, – zatwierdza procedury dokonywania czynności w ramach powierzonych zadań, opracowane przez instytucję pośredniczącą, – ogłasza na swojej stronie internetowej listę projektów wyłonionych i zakwalifikowanych w drodze konkursu do dofinansowania, – może powierzyć wykonywanie czynności technicznych związanych z obsługą swoich zadań innym podmiotom na podstawie porozumienia lub umowy.

²⁸⁷ Art. 59 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999.

²⁸⁸ Zob. art. 98 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999

Instytucja pośrednicząca	W drodze porozumienia instytucja zarządzająca może powierzyć instytucji pośredniczącej część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego, a w szczególności (art. 27 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju): – przygotowanie propozycji szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego, – przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu propozycji kryteriów wyboru projektu, – dokonywanie wyboru projektów dofinansowywanych w ramach programu operacyjnego, – zawieranie umów o dofinansowanie projektu z beneficjentem, – kontrolę realizacji dofinansowanych projektów, – dokonywanie płatności ze środków finansowych programu operacyjnego na rzecz beneficjentów, – wydawanie decyzji o zwrocie środków przekazanych na realizację programów, projektów lub zadań oraz odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom, – prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych, a ponadto: – ogłasza na swojej stronie internetowej listę projektów wyłonionych i zakwalifikowanych w drodze konkursu do dofinansowania.
Instytucja wdrażająca	Instytucja wdrażająca – podmiot publiczny lub prywatny, któremu w ramach programu operacyjnego, na podstawie porozumienia lub umowy, została powierzona realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów²⁹⁰. Instytucja wdrażająca pełni również funkcje instytucji pośredniczącej II stopnia i jest odpowiedzialna za nabór i ocenę wniosków o dofinansowanie.
Instytucja audytowa	Funkcję instytucji audytowej pełni Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej. Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej jest organem wyższego stopnia nad dyrektorami urzędów kontroli skarbowej²⁹¹.
Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju	Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju (Komitet Koordynacyjny) – organ opiniotwórczo-doradczy Prezesa RM, którego zadaniem jest zapewnienie efektywnej koordynacji programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz zapewnienie strategicznego monitorowania i oceny instrumentów jej realizacji (art. 35a ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). W jego prace mogą być – na zaproszenie Przewodniczącego Komitetu Koordynacyjnego (Prezes RM lub wyznaczony przez niego przedstawiciel przedstawicieli) – włączone samorządy i partnerzy społeczno-gospodarczy. Do szczegółowych zadań Komitetu Koordynacyjnego należy m.in. (art. 35a ust. 2): – określanie potrzeb i inicjowanie działań w zakresie programowania i realizacji polityki rozwoju, – ocena realizacji DSRK i ŚSRK, – ocena spójności realizacji polityki rozwoju, – ocena uwarunkowań rozwoju kraju, – ocena skuteczności przyjętych rozwiązań kształtowania i realizacji polityki rozwoju, – monitorowanie realizacji strategii i programów, w tym poszczególnych instrumentów dla prowadzenia polityki rozwoju, – inicjowanie opracowywania prognoz i raportów o rozwoju społeczno-gospodarczym i terytorialnym, – ocena potencjału administracyjnego instytucji uczestniczących w zarządzaniu procesami rozwoju kraju, formułowanie opinii, postulatów, rekomendacji dotyczących kształtowania oraz realizacji polityki rozwoju.

²⁸⁹ Zob. art. 5 pkt 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²⁹⁰ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 z późn. zm.).

Komitet do spraw Kontroli i Audytu Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności	Komitet do spraw Kontroli i Audytu Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (Komitet) – organ opiniodawczo-doradczy Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie zapewnienia kontroli wykorzystania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w tym z budżetu UE (art. 35c ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Do zadań Komitetu należy w szczególności (art. 35c ust. 2): – wymiana informacji i doświadczeń między instytucją zarządzającą, certyfikującą i audytową oraz organami kontroli państwowej w zakresie przeprowadzonych kontroli, – opiniowanie planów kontroli instytucji zarządzających programami operacyjnymi, – opiniowanie zasad kontroli w zakresie weryfikacji równoległego finansowania wydatków ponoszonych w ramach różnych programów wspólnotowych oraz w ramach różnych okresów programowania, – inicjowanie działań na rzecz zwiększenia efektywności kontroli przeprowadzanych w ramach poszczególnych programów operacyjnych, – analiza sprawozdań i raportów z kontroli w obszarze funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, przekazywanych do KE.
Komitet Monitorujący	Zadania, jakie zobowiązany jest wypełnić Komitet Monitorujący, określa art. 65 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L Nr 210/2006, s. 25–78). Zgodnie z art. 65 rozporządzenia Komitet Monitorujący upewnia się co do skuteczności i jakości realizacji programu operacyjnego, zgodnie z następującymi przepisami: – analizuje i zatwierdza kryteria wyboru finansowanych operacji w terminie 6 miesięcy od zatwierdzenia programu operacyjnego i zatwierdza wszelkie zmiany tych kryteriów zgodnie z potrzebami programowania, – dokonuje okresowego przeglądu postępów na drodze do osiągnięcia konkretnych celów programu operacyjnego na podstawie dokumentów przedkładanych przez instytucję zarządzającą, – analizuje wyniki wdrażania, w szczególności osiągnięcie celów określonych dla każdej osi priorytetowej oraz oceny, o której mowa w art. 48 ust. 3, – analizuje i zatwierdza roczne i końcowe sprawozdania z realizacji, o których mowa w art. 67, – jest informowany o treści rocznego sprawozdania audytowego lub jego części odnoszącej się do danego programu operacyjnego i o wszelkich istotnych uwagach, jakie KE może przedstawić po przeanalizowaniu tego sprawozdania lub odnoszących się do tej części sprawozdania, – może występować do instytucji zarządzającej z wnioskiem o przeprowadzanie wszelkiego rodzaju przeglądów lub analizy programu operacyjnego, mogących prawdopodobnie przyczynić się do osiągnięcia celów funduszy, o których mowa w art. 3, lub do usprawnienia jego zarządzania programem, w tym zarządzania finansowego, – analizuje i zatwierdza wszelkie wnioski o zmianę treści decyzji KE w sprawie wkładu funduszy.

Źródło: Przepisy aktów normatywnych, w szczególności ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

O autorach

Grzegorz Gorzelak – profesor, dyrektor Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, profesor Katedry Europeistyki Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego.

Jarosław Górniak – doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Jagiellońskiego, dziekan Wydziału Filozoficznego Uniwersytetu Jagiellońskiego, kierownik Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, kierownik Zakładu Socjologii Gospodarki, Edukacji i Metod Badań Społecznych Instytutu Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Tomasz Grzegorz Grosse – doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny w Instytucie Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

Jerzy Hausner – profesor, kierownik Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Hubert Izdebski – profesor, dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, wykładowca Collegium Civitas w Warszawie oraz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej.

Marek Kozak – doktor habilitowany, adiunkt w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

Stanisław Mazur – doktor habilitowany, adiunkt w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Ambroży Mituś – doktor, adiunkt w Katedrze Prawa Publicznego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Karol Olejniczak – doktor, adiunkt w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

Józef Płoskonka – doktor, radca prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członek kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Krzysztof Szczerski – doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Jagiellońskiego, adiunkt w Katedrze Współczesnych Systemów Politycznych Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Jacek Szlachta – profesor, kierownik Zakładu Strategii i Programowania Rozwoju w Katedrze Ekonomii Rozwoju i Polityki Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

Janusz Zaleski – profesor, wykładowca Politechniki Wrocławskiej, prezes Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego.

Marcin Zawicki – doktor, adiunkt w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej
ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa
www.mrr.gov.pl

ISBN: 978-83-7610-324-2

Egzemplarz bezpłatny