

KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

**Strategiczne programowanie rozwoju
- doświadczenia europejskie**

Konferencja absolwentów
XVI Promocji *Stanisław Staszic* (2006-2008)

Redakcja naukowa
prof. dr hab. Józefa Hrynkiewicz

Warszawa 2009

Opracowanie graficzne i skład:
Bogusław Spurgjasz

ISBN 978-83-61713-04-3

Printed in Poland by
KONTRAST
ul. Skaryszewska 12
03-802 Warszawa
(22) 818 27 14 w. 405; 0-601 912 821
e-mail: kontrast@ekspert.net.pl

Spis treści

<i>prof. dr hab. Józefa Hrynkiewicz</i>		
Wprowadzenie		5
<i>Kamil Jagodziński</i>		
Planowanie regionalne we Francji		7
<i>Michał Jankowski</i>		
Programowanie regionalne we Francji na przykładzie Programu Operacyjnego FEDER Regionu Centre		19
<i>Marcin Grabski</i>		
Strategie społeczne w Irlandii		26
<i>Ewa Wiśniewska</i>		
Zapewniając domostwa, wzmacniamy wspólnoty. Deklaracja polityki mieszkaniowej w Irlandii		30
<i>Monika Osmańska</i>		
Programowanie społeczno-gospodarcze w Szkocji		40
<i>Tomasz Ganobis</i>		
Wybierając naszą przyszłość: Strategia zrównoważonego rozwoju Szkocji		48

<i>Przemysław Pacześ</i>	
Strategiczne programowanie rozwoju na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec	53
<i>Marcin Pindych</i>	
Innowacyjna administracja	55
<i>Jarosław Jankowski</i>	
Strategia Zaawansowanych Technologii w Republice Federalnej Niemiec	67
<i>Krzysztof Naumczuk</i>	
Planowanie strategiczne w Unii Europejskiej	80
<i>Łukasz Regner</i>	
Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007-2013	86
Dyskusja panelowa	91

prof. dr hab. Józefa Hrynkiewicz

Wprowadzenie

Temat konferencji nawiązuje do pytania: dlaczego jedne kraje są bogate, ich rozwój jest pomyślny, a inne kraje są wciąż biedne i borykają się z wieloma problemami. To temat odwieczny. Do tego zagadnienia nawiązują referaty słuchaczy XVI Promocji *Stanisław Staszic*, którzy za miesiąc opuszczą Krajową Szkołę i rozpoczną pracę w administracji publicznej.

Tematem konferencji jest *Strategiczne programowanie rozwoju*. Słuchacze Krajowej Szkoły dzielą się wiedzą o tym, jaką drogą inne kraje zmierzają do pomyślności społecznej i ekonomicznej, jakie priorytety wyznaczają do realizacji na kilka, kilkanaście czy nawet kilkadziesiąt lat. Z bogatego dorobku tegorocznych staży zagranicznych chcemy przedstawić doświadczenia francuskie w rozwoju regionalnym, osiągnięcia Irlandii w rozwoju społecznym i dialogu społecznym oraz w strategii rozwoju mieszkalnictwa, zakładającej nie tylko poprawę warunków życia obywateli Irlandii, ale także wzrost liczby ludności, co jest dzisiaj tak cenne w Europie. Chcemy przedstawić doświadczenia Szkocji w zrównoważonym rozwoju, doświadczenia Republiki Federalnej Niemiec w naprawie administracji i w strategii rozwoju najnowszych technologii służących poprawie życia ludności.

Pragnę zwrócić uwagę na wielką troskę rządów tych krajów o lepsze warunki życia, usługi ochrony zdrowia, edukację, warunki mieszkaniowe, stan środowiska, sprawniejsze i przyjazne obywatelom rządy. To także przeciwdziałanie głębokim podziałom społecznym, sprzyjanie solidarności i spójności społecznej, stałe poszukiwanie przez rządzących społecznej zgody i uczestnictwa obywateli w tworzeniu postępu i dorobku tych krajów.

Pomyślność kraju można budować na dwa sposoby. Niektóre kraje najpierw bogacą się, a potem myślą o tym, aby budować pomyślność,

spójność i solidarność społeczną. Inny sposób jest taki, aby budując pomysłność ekonomiczną kraju, budować jednocześnie społeczną solidarność i spójność, przeciwdziałać napięciom i konfliktom społecznym. Na konferencji przedstawiamy doświadczenia krajów w strategicznym programowaniu rozwoju, które wybrały drogę jednoczesnego budowania dobrobytu materialnego i społecznej solidarności.

Wyrażam wielką wdzięczność władzom ambasad i przedstawicielstw dyplomatycznych krajów, które przyjęły słuchaczy KSAP na staże. Nasi słuchacze odbyli staże w Republice Federalnej Niemiec, we Francji, w Belgii, we Wspólnocie Walonii, w Irlandii, Szkocji, Wielkiej Brytanii. Dziękuję także europosłom, panom doktorom Saryuszowi-Wolskiemu, Grabowskiemu, Janowskiemu oraz Panu Profesorowi Buzkowi, że zechcieli przez dwa miesiące gościć i uczyć naszych słuchaczy dobrej służby w spójności europejskiej. Dziękuję wszystkim opiekunom staży w krajach europejskich. Dziękuję naszym kolegom z rządowych szkół administracji publicznej, szczególnie ze szkoły francuskiej oraz szkoły niemieckiej, za pomoc w organizacji staży. Dziękuję Panu Profesorowi Nowak-Far, Panu Profesorowi Strzeleckiemu i Pani Profesor Małgorzacie Sulmickiej, którzy włożyli wiele wysiłku, aby przygotować merytorycznie naszych stażystów do poznania tej trudnej, skomplikowanej problematyki, jaką jest strategiczne programowanie rozwoju. Dziękuję wszystkim opiekunom staży w ministerstwach i urzędach centralnych. Dziękuję urzędowi marszałkowskiemu, które zechciały podzielić się z naszymi słuchaczami swoimi doświadczeniami.

Współczesny rozwój Wspólnoty Europejskiej wymaga współdziałania, wielu kontaktów, wymiany doświadczeń, stałego poszukiwania lepszej, skuteczniejszej drogi do integracji, do spójności i wyrównywania warunków życia, tak aby zanikały często jeszcze drastyczne różnice w poziomie i warunkach życia w krajach Unii Europejskiej. W dyskusji panelowej skonfrontujemy doświadczenia słuchaczy KSAP z doświadczeniami osób, które zajmują się od wielu lat programowaniem rozwoju strategicznego w Polsce. Do dyskusji panelowej zaprosiliśmy Panią Profesor Małgorzatę Sulmicką i Pana Profesora Zbigniewa Strzeleckiego ze Szkoły Głównej Handlowej oraz Pana Profesora Witolda Toczyskiego. Jeszcze raz witam wszystkich naszych Gości, witam Przyjaciół Szkoły, witam Absolwentów, witam Słuchaczy. Witam Pracowników Szkoły i wyrażam moje podziękowania dla tych, którzy pracowali nad przygotowaniem tej konferencji pod niezawodnym dowództwem Pani Joanny Giedroyć-Lutyk. Życzę państwu bardzo dobrych wrażeń intelektualnych i próby refleksji nad tym, jak wykorzystać te doświadczenia, które zdobyliśmy, i które, mam nadzieję, niebawem wykorzystamy w strategicznym programowaniu rozwoju naszego własnego kraju.

Kamil Jagodziński

Planowanie regionalne we Francji

Perspektywa historyczna

Początki planowania strategicznego we Francji przypadają na koniec lat 40. XX w. Pierwsze plany strategiczne, przygotowywane zazwyczaj w perspektywie trzyletniej, miały charakter centralistyczny i nakierowane były na odbudowę gospodarki francuskiej po II wojnie światowej. Koncentrowały się przede wszystkim na modernizacji przemysłu ciężkiego. Pomimo iż nie udało się zrealizować wszystkich założeń pierwszych planów strategicznych, są one oceniane pozytywnie, gdyż były podwaliną planowania strategicznego we Francji.¹

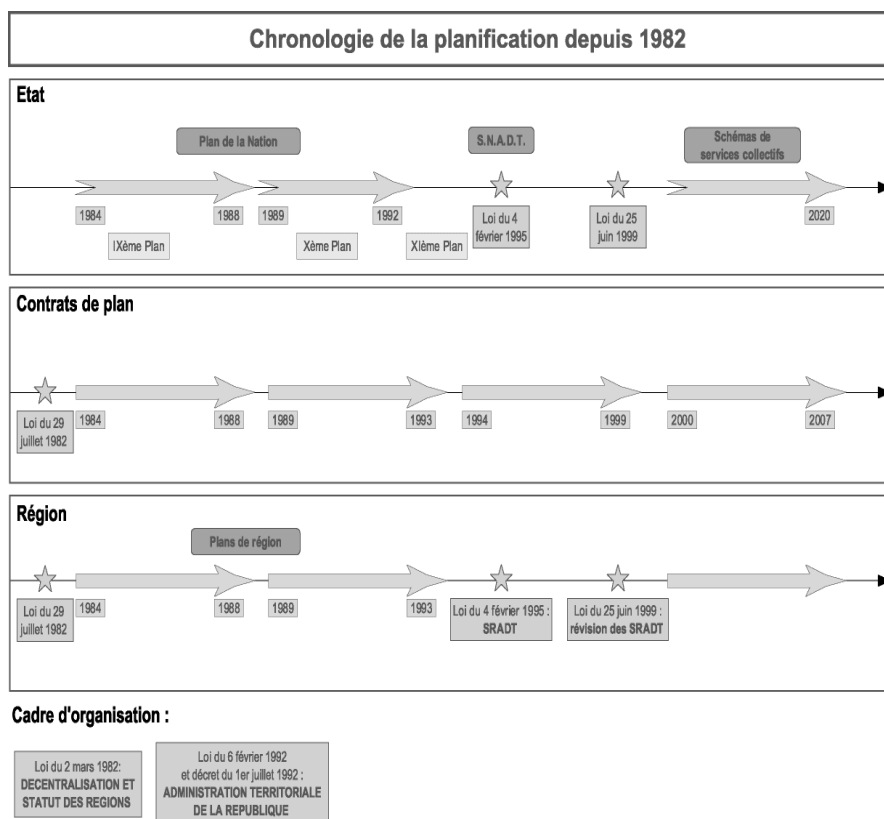
Przełomowym momentem w historii planowania strategicznego były reformy przeprowadzone we Francji na początku lat 80. XX w. Przyjęto wtedy pakiet ustaw decentralizujących władzę, a także reformujących system planowania.² Celem reformy było przede wszystkim przekazanie większej ilości uprawnień i kompetencji państwa gminom, departamentom i regionom, czyli jednostkom samorządu lokalnego oraz zmniejszenie uprawnień prefekta w stosunku do tychże jednostek.³ Ponadto reforma nadała regionom charakter pełnoprawnych jednostek samorządu terytorialnego, tworząc rady regionalne (*conseil régional*) i przekazując im całość władzy wykonawczej.

¹ Więcej na ten temat: *Avenir du Plan et la place de la planification dans la société française*, Rapport au Premier ministre par Jean de Gaulle, Septembre 1994, Editeur: La Documentation française, Collection des rapports.

² Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

³ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Rysunek 1



Źródło: www.diact.gouv.fr

Ustawa z 1982 r., dotycząca reformy planowania, wprowadziła zmiany w odniesieniu do samej istoty planowania - nastąpiła demokratyzacja procesu planowania strategicznego.⁴ Na mocy ustawy powołano w obydwu izbach parlamentu francuskiego Komisje ds. planowania, jak również nadano regionom uprawnienia do udziału w procesie przygotowywania planów narodowych i CPER, który stanowi plan strategiczny wspólnego działania państwa i regionu.

⁴ Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, Art.2.

Instytucje odpowiedzialne za planowanie

Pierwszą instytucją odpowiedzialną za planowanie strategiczne była utworzona w 1946 r. Główna Komisja ds. Planowania (zwana dalej Komisją). Zamiarem jej twórców Jeana Monneta i gen. Charlesa de Gaulle'a było usytuowanie jej na wysokim poziomie w hierarchii administracji francuskiej. Stąd też podlegała ona bezpośrednio Premierowi Francji. Komisja była odpowiedzialna za stworzenie dziesięciu narodowych planów strategicznych. W 1993 r. projekt jedenastego planu narodowego nie został zatwierdzony przez nowo wybrany rząd francuski, który swe cele strategiczne na lata 1993-1998 postanowił zapisać w ustawach. Odejście od dotychczasowego centralnego systemu planowania spowodowało, iż Komisja zaczęła pełnić funkcję ośrodka doradczo-ewaluacyjnego, dostarczającego rządowi niezbędnych analiz i informacji. Następnie w 2006 r. została ona przekształcona w Centrum Analiz Strategicznych (Centre d'analyse stratégique), pełniąc rolę rządowego *think tanku*, zajmującego się monitorowaniem polityki i przygotowaniem analiz.⁵

Instytucją, która bierze aktywny udział w procesie planowania strategicznego, jest Międzyresortowa Delegacja ds. Rozwoju Regionalnego i Konkurencyjności (*Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires* - DIACT). Powstała ona w 2006 r., zastępując istniejącą od 1963 r. Delegację ds. Zagospodarowania Terenu i Polityki Regionalnej (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* - DATAR). W porównaniu do swej poprzedniczki DIACT posiada znacznie większe kompetencje w zakresie prowadzenia polityki regionalnej. Jej zadania obejmują: przygotowywanie, nadawanie impulsu i koordynowanie wyboru kierunków polityki regionalnej, a także udział w przygotowaniu planów administracji publicznej w zakresie konkurencyjności, spójności ekonomicznej i rozwoju zrównoważonego. DIACT posiada status administracji celowej (*administration de mission*). Na jej czele stoi pełnomocnik, podlegający bezpośrednio Premierowi Francji. Odpowiedzialność za realizację w regionie przygotowywanych przez DIACT planów administracji publicznej spoczywa na prefekcie regionu, a w praktyce na SGAR.⁶

Ważnym uczestnikiem procesu planowania strategicznego jest rada regionalna. Posiada ona szeroki wachlarz kompetencji w zakresie planowania strategicznego w regionie. Oprócz uczestnictwa w realizacji CPER,

⁵ www.plan.gouv.fr

⁶ www.diact.gouv.fr; ponadto źródłem informacji były również rozmowy z urzędnikami SGAR.

rada regionalna ma kompetencje do uchwalania SRADT, który jest strategią długoletnią.⁷

Zakres przedmiotowy planowania strategicznego

Tabela nr 1.

Obszar planowania	Zakres przedmiotowy	Instytucje
CPER - Kontrakt Państwo-Region	<ul style="list-style-type: none"> • konkurencyjność i atrakcyjność terytorium • sfera badań, szkolnictwo wyższe • obszary metropolitalne • rolnictwo • transport kolejowy • ochrona środowiska • rozwój zrównoważony • spójność społeczna i terytorialna 	Prefektura regionu, rada regionalna
Projekt strategiczny działalności państwa w regionie (<i>Le projet d'action stratégique de l'Etat en région</i>) PASER	<ul style="list-style-type: none"> • strategia działania państwa w regionie • zakres przedmiotowy ustalany przez prefekta regionu • służy dostosowaniu wydatków państwa w regionie do rzeczywistych potrzeb regionu 	Prefektura regionu
Klaster konkurencyjności (<i>pôles de compétitivité</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • klaster konkurencyjności to centra skupiające przedsiębiorstwa, instytucje badawcze i instytucje szkoleniowe • każdy klaster posiada własną strategię, której celami są: rozwój gospodarczy regionu i wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw • uczestnicy realizują wspólną grupę projektów badawczo-rozwojowych, szkoleniowych czy też z dziedziny inwestycji budowlanych i promocji 	DIACT, przedsiębiorstwa, ośrodki naukowe i badawcze

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.diact.gouv.fr

⁷ www.nordpasdecalsais.fr

Francuskie plany strategiczne a Strategia Lizbońska

Konkluzje Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 r. i Goeteborgu w 2001 r. nakreśliły nowe cele Unii Europejskiej.⁸ Zostały one zebrane i opisane w Strategii Lizbońskiej, która wyznaczyła cel dla gospodarki UE – podniesienie konkurencyjności przy zapewnieniu spójności gospodarczej i zrównoważonego rozwoju. Wnioski z posiedzenia Rady Europejskiej w czerwcu 2005 r. potwierdziły zasadę rozwoju zrównoważonego jako naczelną zasadę polityk. Ponadto wszystkie państwa członkowskie UE zostały zobowiązane do przygotowania tzw. Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008.⁹ Francja przyjęła Krajowy Program Reform w październiku 2005 r., tytułując go *Ku wzrostowi społecznemu (Pour une Croissance Sociale)*.¹⁰ Priorytety Programu odzwierciedlają zasadę zrównoważonego rozwoju i spójności ekonomicznej, zapisaną w Strategii Lizbońskiej:

- ◆ wzrost zatrudnienia,
- ◆ konkurencyjność przedsiębiorstw,
- ◆ zasada woluntaryzmu państwa w dziedzinie polityki przemysłowej i polityki badań naukowych¹¹,
- ◆ rygorystyczna polityka budżetowa.

Obecny okres programowania w UE, obejmujący lata 2007–2013, realizowany jest w oparciu o zalecenia Komisji Europejskiej, nakazujące strategiczne podejście do polityki spójności. Może być on realizowany poprzez zintegrowanie narodowych programów operacyjnych z priorytetami UE, zapisanymi w Strategii Lizbońskiej. Na poziomie narodowym, w przypadku Francji, znajduje to odbicie w zapisach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (*Le Cadre de référence stratégique national – CRSN*).¹² Jest to dokument, określający priorytety i obszary działania oraz system wdrażania funduszy unijnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (*Fond européen de développement régional – FEDER*), Europejskiego Funduszu Społecznego (*Fond social Européen – FSE*) oraz Funduszu Spójności (*Fond de cohésion – FC*) w ramach budżetu UE.

⁸ Lisbon European Council, 23–24 March 2000, Presidency conclusions, www.ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm; Conclusions, Goeteborg European Council 15 and 16 June 2001, www.ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/press-data/en/ec/00100-r1.%20ann-r1.en1.html

⁹ J. Bieliński, *Strategia Lizbońska a konkurencyjność gospodarki*, CEDEWU.pl, 2005.

¹⁰ Programme National de Réforme 2005–2008 *Pour une croissance sociale*, www.sgae.gouv.fr/actualites/htmlpages/pnr_2005_2008.html

¹¹ Zgodnie z zasadą woluntaryzmu gospodarczego państwo wykazuje dobrą wolę i nie narzuca żadnych ograniczeń prawnych na gospodarkę.

¹² Le Cadre de référence stratégique national, www.urban-france.org

Geneza i cele CPER 2007-2013

Idea CPER wiąże się ściśle z procesem decentralizacji, który rozpoczął się we Francji w 1982 r. Ustawa z 23 marca 1982 r. nadała regionom we Francji kompetencje podobne do tych, jakie miały do tej pory gmina i departament. Nastąpiło przekazanie całości władzy wykonawczej, będącej dotychczas domeną prefekta regionu, przewodniczącemu rady regionalnej, nowo utworzonemu organowi władzy regionalnej. Począwszy od 1982 r. rozwój regionów we Francji przestał być kompetencją państwa, a stał się domeną władz lokalnych.

29 lipca 1982 r. uchwalono Ustawę o reformie planowania, zapewniającą regionom całkowitą niezależność w kwestii planowania strategicznego.¹³ Wprowadziła ona również pojęcie *planu strategicznego regionu*, w którym rada regionalna zawierała cele średniookresowe dla regionu. Głównym instrumentem realizacji planu strategicznego w regionie miał być natomiast CPER.¹⁴ Po raz pierwszy CPER był realizowany w latach 1984-1988. Obecnie regiony we Francji realizują już piątą edycję CPER na lata 2007-2013.

Uwarunkowania prawne CPER 2007-2013

Preambuła CPER 2007-2013, wspólna dla wszystkich regionów, przywołuje akty prawne, na podstawie których przygotowywany jest ten dokument. CPER powołuje się przede wszystkim na Kodeks Generalny Jednostek Samorządu Terytorialnego (*Le code général des collectivités territoriales* - CGCT). CGCT zbiera w jednym dokumencie wszystkie ustawy, dekrety i inne regulacje prawne dotyczące jednostek samorządu terytorialnego. Zawiera on odniesienia do przepisów w zakresie procedur przygotowania CPER, zarówno dla władz państwowych, jak i regionalnych. Szczegółowe wytyczne i procedury przygotowawcze dla CPER 2007-2013 zostały zawarte natomiast w decyzji Komitetu Międzyresortowego Rozwoju Regionalnego i Spójności Terytorialnej (*Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires* - CIACT).¹⁵ Decyzja przewidziała szczegółowy kalendarz prac nad CPER 2007-2013. Wytyczyła również najważniejsze priorytety dla CPER:

- ♦ konkurencyjność i atrakcyjność terytoriów,

¹³ Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, Art. 2.

¹⁴ Początkowo władze regionalne opracowywały zarówno plany regionu, jak i CPER. W 1994 r. zniesiono obowiązek przygotowywania Planu strategicznego w regionie.

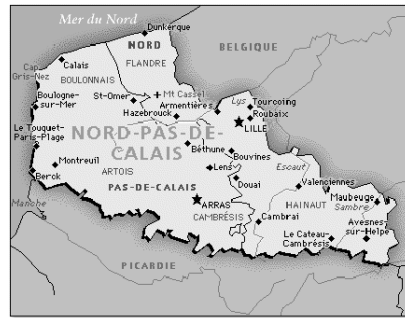
¹⁵ Décisions en Ciact du 6 mars 2006, www.diact.gouv.fr

- ♦ wymiar ekologiczny rozwoju zrównoważonego,
- ♦ spójność społeczna i terytorialna.

CPER 2007–2013 dla Nord-Pas-de-Calais

CPER 2007–2013 dla Nord-Pas-de-Calais jest obszernym dokumentem, składającym się z pięciu części, poprzedzonych wstępem zawierającym Strategię dla Nord-Pas-de-Calais.¹⁶ Oto tytuły poszczególnych części: *Pięć priorytetów działania, Siedemnaście Kluczowych Projektów, Ogólne klauzule wykonawcze, Załączniki finansowe, Opinia Rady Gospodarczo-Społecznej Regionu i Rady Regionalnej.*

Struktura CPER była narzucona przez wytyczne DIACT, wspólne dla wszystkich regionów. CPER rozpoczyna się wstępem, który pomimo swojej nazwy – *Strategia Wspólna dla Nord-Pas-de-Calais* nie ma charakteru strategii. Jest to raczej krótka jednostronicowa przedmowa do CPER, prezentująca najważniejsze wyzwania dla regionu na lata 2007–2013:



- ♦ wykorzystanie lokalizacji geograficznej regionu,
- ♦ wykorzystanie potencjału ludnościowego regionu,
- ♦ nadrobienie opóźnienia w dziedzinie badań naukowych i innowacji w stosunku do innych regionów Francji,
- ♦ neutralizacja czynników opóźniających rozwój ekonomiczny, tzn. bezrobocia, wykluczenia socjalnego i degradacji środowiska naturalnego.

Autorzy strategii założyli, iż sprostanie tym wyzwaniom pomoże podnieść atrakcyjność regionu. Strategia wyznacza również pięć priorytetów działania:

- ♦ promocja konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki w regionie,
- ♦ poprawa stanu środowiska naturalnego i ochrona dziedzictwa naturalnego,

¹⁶ Treść CPER 2007–2013 dla Nord-Pas-de-Calais dostępne jest na stronie internetowej Prefektury Regionu Nord-Pas-de-Calais; http://www.nord-pas-de-calais.pref.gouv.fr/images/actualites/070411_cper_20072013.pdf

- ◆ przekształcenie regionu Nord-Pas-de-Calais w znaczący węzeł transportowy,
- ◆ wzmocnienie atrakcyjności regionu,
- ◆ urzeczywistnienie koncepcji kształcenia ustawicznego.

Szczegółową analizę poszczególnych priorytetów umożliwiała IV część CPER, gdzie zostały one rozpisane na działania. Przedstawiono również podział finansowania w strukturze: państwo-region.

Analiza spójności CPER na podstawie priorytetów działania w odniesieniu do transportu kolejowego

Strategiczne położenie regionu Nord-Pas-de-Calais jest czynnikiem, który odpowiednio wykorzystany może wpłynąć na podniesienie atrakcyjności regionu. Jednym z priorytetów CPER jest rozbudowa systemu transportowego regionu, celem zwiększenia pasażerskich przewozów kolejowych. Warunkiem realizacji tego priorytetu jest integracja regionalnej sieci szybkich kolei z sieciami transeuropejskimi. Działania zmierzające do rozwoju sieci kolejowej znajdują swoje odzwierciedlenie w części II CPER, która zawiera 17 Kluczowych Projektów. Jeden z nich dotyczy stworzenia przestrzeni metropolitalnej Lille, przy czym zakłada się, iż realizacja tego zadania jest uwarunkowana konsolidacją sieci transportowych regionu z sieciami transportowymi północno-zachodniej Europy. Szczegółowe zadania projektu, dotyczące przestrzeni metropolitalnej, obejmują również zadania z zakresu transportu kolejowego. Spójność poszczególnych elementów CPER zapewnia komplementarność działań.

W praktyce potwierdzają to konkretne działania Priorytetu IV i opisanego powyżej Projektu Kluczowego. Rozbudowa nitki kolejowej Lille - Arras uzupełniana jest przez plany budowy skrzyżowania linii kolejowych na północ od Arras, zawarte w Projekcie Kluczowym. CPER dostarcza jeszcze wielu takich przykładów.

Rola Projektów Kluczowych na przykładzie projektu Louvre-Lens

Idea projektu Louvre-Lens narodziła się w 2003 r., kiedy Luwr ogłosił konkurs na siedzibę swojej filii poza Paryżem.¹⁷ Zwycięzcą konkursu zostało Lens, miasto położone w dawnym Zagłębiu Węglowym w regionie Nord-Pas-de-Calais. Wybór Lens jako lokalizacji dla filii jednego

¹⁷ Więcej na temat projektu: www.louvre-lens.fr

z najbardziej znanych muzeów na świecie stworzyło wyjątkową szansę dla regionu na zmiany strukturalne i wyjście z kryzysu ekonomicznego, jaki nastąpił po likwidacji kopalń i wielu zakładów przemysłu ciężkiego w regionie.

Realizacja części projektu Louvre-Lens została również zaplanowana w CPER na lata 2007–2013, który zakłada sfinansowanie Międzyregionalnego Centrum Badań, Centrum Konserwacji Kolekcji Muzeów, Bibliotek i Archiwów. Ponadto planuje się organizację transportu publicznego w rejonie przyszłego muzeum. Projekt Louvre-Lens finansowany jest w 20% ze środków FEDER. Analizując pozostałe Projekty Kluczowe CPER, należy zauważyć, iż są one w dużej mierze finansowane również ze środków FEDER i FSE. Połączenie tych dwóch rodzajów finansowania: państwowego oraz unijnego pozwala na realizację nawet najbardziej kosztownych projektów.

CPER (Francja) i Kontrakty wojewódzkie (Polska) - podobne obszary programowania

Kontrakt wojewódzki stanowi umowę między stroną rządową i samorządową.¹⁸ W obecnej sytuacji kontrakt wojewódzki staje się elementem Narodowego Planu Rozwoju, który łączy w sobie realizację programów operacyjnych, odnoszących się do poszczególnych województw, współfinansowanych ze środków wspólnotowych z realizacją programów operacyjnych, finansowanych wyłącznie ze środków krajowych.

Kontrakty wojewódzkie na lata 2007–2008 są zawierane na podstawie art. 32 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (zwanej dalej „Ustawą o NPR”).¹⁹ Zgodnie z art. 34 ust. 4 tej ustawy Minister Rozwoju Regionalnego rozporządzeniem z dnia 21 maja 2007 r. określił standardowy wzór kontraktu wojewódzkiego na okres 2007–2008.²⁰ 8 i 9 maja 2007 r. odbywały się negocjacje dotyczące kontraktów wojewódzkich na lata 2007–2008 pomiędzy marszałkami poszczególnych województw z Ministrem Rozwoju Regionalnego. Wynikiem tych negocjacji było podpisanie kontraktów wojewódzkich, które miało miejsce od lipca do września 2007 r.

Postanowieniami kontraktów zostały objęte przede wszystkim działania wynikające ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju

¹⁸ www.fundusze-strukturalne.gov.pl

¹⁹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.).

²⁰ Rozporządzenie z dnia 21 maja 2007 r. (Dz.U. nr 99, poz. 672).

Regionalnego 2004–2006, którego realizacja zakończy się w 2008 r. Ponadto postanowienia kontraktów zapewniły kontynuację inwestycji jednostek samorządu terytorialnego (21 zadań inwestycyjnych z zakresu szpitalnictwa, jedno z zakresu infrastruktury transportu publicznego). Są to inwestycje samorządowe realizowane od roku 2001 w ramach kontraktów wojewódzkich, a do roku 2000 finansowane wyłącznie środkami budżetu państwa, jako tzw. inwestycje centralne. Kontrakty objęły też wsparciem trzy inwestycje z zakresu budowy dróg oraz jedną z zakresu kultury. Kontrakty zawierają także zadania inwestycyjne realizowane przez samorządy, na które dotacje celowe zostały wskazane imiennie w ustawie budżetowej na rok 2007. Postanowieniami kontraktów zostały objęte również zadania inwestycyjne mające na celu rozbudowę i modernizację lotnisk regionalnych. Objęto dofinansowaniem 11 regionalnych portów lotniczych (Bydgoszcz, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Katowice, Kraków, Kielce, Lublin–Świdnik, Łódź, Wrocław, Rzeszów). Ogólna dotacja budżetu państwa do kontraktów wojewódzkich w 2007 r. zamknie się kwotą 591561 mln zł. Nie obejmuje ona wartości krajowego dofinansowania projektów realizowanych w ramach ZPORR przy użyciu środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Należy także nadmienić, iż niektóre projekty realizowane w ramach kontraktów wojewódzkich, w szczególności w ramach ZPORR oraz dotyczące lotnisk regionalnych, wpisują się w proces przygotowań do piłkarskich mistrzostw Europy Euro 2012.

Rekomendacje dla Polski

Czas realizacji. Naśladując wzór francuski, wskazane jest wydłużenie okresu realizacji kontraktu wojewódzkiego, dostosowując go do okresu programowania w UE 2007–2013. Podczas negocjowania kolejnej edycji kontraktów można wprowadzić okres 2009–2013.

Strony kontraktu. Wydaje się właściwe odejście od rozwiązania, gdzie strona samorządowa jest zawsze reprezentacją samorządu jednego województwa, i wprowadzenie możliwości zawierania kontraktów regionalnych z kilkoma województwami, dla realizacji wspólnych przedsięwzięć rozwojowych wynikających z NSRR.

Przestrzenne zagospodarowanie kraju. Problemy rozwoju regionalnego wymagają przeanalizowania pod kątem uwzględnienia aspektów przestrzennego zagospodarowania kraju (abstrahując od granic administracyjnych województw).

Kodyfikacja przepisów. Wskazane jest stworzenie, podobnie jak we Francji, Kodeksu generalnego jednostek samorządu terytorialnego, kompleksowego zbioru, skupiającego ustawodawstwo dotyczące jednostek samorządu terytorialnego oraz rozwoju regionalnego.

Zmiana kontraktu. Wskazana jest rewizja przepisów, dotyczących procedury zmiany kontraktu wojewódzkiego, które zakładają zawieszenie wykonania kontraktu. Przepis ten naraża potencjalnych beneficjentów na wielomilionowe straty.

System monitorowania kontraktu. Niezbędny jest przegląd prawa i usunięcie zbędnych przepisów. Obecnie wojewoda powołuje i przewodniczy komitetowi monitorującemu kontrakt wojewódzki (art. 45 Ustawy o NPR). Równocześnie ma on obowiązek powołania konferencji w zakresie spraw objętych ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 7 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju - zwanej dalej „Ustawą o ZPPR”) o składzie identycznym jak komitet monitorujący kontrakt wojewódzki oraz powołuje komitety monitorujące regionalne programy operacyjne (art. 36 ust. 2 Ustawy o ZPPR).²¹ Ponadto zalecana jest zmiana prawa w odniesieniu do przewodniczącego komitetu monitorującego. Obecnie przewodniczącym jest wojewoda, a wiceprzewodniczącym marszałek województwa. Na wzór francuski należy wprowadzić wspólne przewodnictwo wojewody i marszałka województwa. Wskazana jest ponadto likwidacja przepisu o wspomnianej konferencji, zwoływanej przez wojewodę, który, jak pokazuje praktyka, jest „martwym przepisem”.

Sprawozdawczość. Wskazane jest uporządkowanie przepisów prawnych w zakresie sprawozdawczości. Sprawozdanie z realizacji kontraktu wojewódzkiego powinien sporządzać zarząd województwa. Aktualnie, pomimo że realizatorem kontraktu jest zarząd województwa, sprawozdania z jego wykonywania sporządza wojewoda. Natomiast sprawozdania z realizacji regionalnych programów operacyjnych zawartych w kontrakcie przygotowuje instytucja zarządzająca, czyli zarząd województwa.

Elastyczność kształtowania kontraktu wojewódzkiego przez samorząd. Zgodnie z zasadą samodzielności samorządów zalecana jest likwidacja szczegółowych wytycznych, dotyczących kształtu kontraktu wojewódzkiego. Ta rekomendacja dotyczy również francuskich przepisów.

²¹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, (Dz.U. 2006 nr 227, poz. 1658).

Bibliografia

- Bieliński J., *Strategia Lizbońska a konkurencyjność gospodarki*, CEDEWU.pl, 2005.
- Bończak-Kucharczyk E., Cousins E., Herbst K., Steward M., *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego*, British Know How Fund, Warszawa 1996.
- Dumont G. F., *Les régions: Et la régionalisation en France*, Ellipses, collection «Transversale Débats», 2004.
- Grosse T. G., *Kultura organizacyjna administracji*, Biuletyn Służby Cywilnej, nr 2(8), 1998.
- Hayes R. H., *Operations, Strategy, and Technology: Pursuing the Competitive Edge*, Wiley, John & Sons, Incorporated, 2004.
- Kłosowski W., Warda J., *Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego*, Biblioteka Rozwoju Lokalnego, Bielsko-Biała 2001.
- Le Nord-Pas-de-Calais: une région, des territoires* (version intégrale - styczeń 2004), www.nord-pas-de-calais.pref.gouv.fr
- Project Cycle Management Handbook*, Komisja Europejska, marzec 2002.
- Radło M. J., *Wyzwanie konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- Radło M. J. (red), *Polska wobec redefinicji Strategii Lizbońskiej*, Zielona Księga PFSL nr 1, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk-Warszawa 2005.
- Rapport d'activité des services de l'Etat dans la région Nord-Pas-de-Calais* - czerwiec 2007, http://www.nord.pref.gouv.fr/images/publications/raser_2006.pdf.
- Rodrigues M. J., *European Policies for a Knowledge Economy*, Edward Elgar, 2003.

Strony internetowe

- www.competitivite.gouv.fr
- www.diact.gouv.fr
- www.eipa.nl
- www.ena.fr
- www.espaces-transfrontaliers.org
- www.fse.gouv.fr
- www.fundusze-strukturalne.gov.pl
- www.legifrance.gouv.fr
- www.louvrelens.fr
- www.nordpasdecalais.fr
- www.nord-pas-de-calais.pref.gouv.fr
- www.plan.gouv.fr
- www.territoires.gouv.fr

Michał Jankowski

Programowanie regionalne we Francji na przykładzie Programu Operacyjnego FEDER Regionu Centre

Francuski region Centre położony jest w środkowej części kraju. Sąsiaduje on na północnym wschodzie ze stołecznym regionem Ile-de-France. Region ten klasyfikuje się wśród dużych regionów francuskich ze względu na powierzchnię (39151 km²), natomiast wśród średnich ze względu na zaludnienie (2505 tys. mieszkańców) i poziom PKB na mieszkańca (25005 euro). Region Centre składa się z sześciu departamentów (Cher, Eure-et-Loir, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher oraz Loiret). Jego stolicą jest Orlean.



We Francji planowanie ekonomiczne na szczeblu narodowym zostało zainicjowane w 1947 r. Jego celem była zarówno odbudowa, jak i dogłębna modernizacja kraju po II wojnie światowej. W miarę upływu dziesięcioleci gwałtowne przekształcenia gospodarcze obracały jednak wniwecz prognozy planów pięcioletnich, które stawały się coraz bardziej życzeniowe. Począwszy od początku lat 80. coraz częściej krytykowano ich nieelastyczność oraz centralistyczny charakter.

Równoległe następował we Francji wzrost roli regionów, które stały się punktem odniesienia narodowych i europejskich polityk rozwoju

przestrzennego. Doprowadziło to do sytuacji, w której zarządzanie terytorialne nie było już wyłączną domeną państwa. Zdefiniowane w ustawie z 29 lipca 1982 r., dotyczącej reformy planowania, Kontrakty Państwo-Region (*Contrat de projets Etat-Région* – CPER) zostały pomyślane jako instrument synergii planu narodowego i planów regionalnych. Podpisywanie przez regiony z państwem kontraktów (*contractualisation*) dotyczących współfinansowania projektów zapewnia ich spójność z założeniami planu narodowego. Z drugiej strony współpraca dwóch publicznych jednostek finansujących projekt umożliwił *efekt dźwigni* (*un effet de levier*) w przypadku większych inwestycji. Formuła kontraktu pozwala zaadaptować cele polityki państwa do lokalnej specyfiki i zastąpić tradycyjne relacje oparte na podporządkowaniu stosunkami bazującymi na negocjacji i dyskusji. U podstaw tej nowej koncepcji stosunków między jednostkami publicznymi leży zasada decentralizacji.

Spójność planowania regionalnego z programowaniem funduszy strukturalnych UE na poziomie regionu jest zagwarantowana przez fakt, iż procesy te odbywają się równolegle, w ścisłej współpracy między zainteresowanymi stronami. Dzięki temu *planowanie kontraktowe* odbywa się przy pełnym respektowaniu orientacji strategicznych Rady Europejskiej z Lizbony i Göteborga (innowacja, konkurencyjność, trwały rozwój). CPER, który opiera się na zbieżności celów państwa i regionu, jest zarazem komplementarny i spójny z Programami Operacyjnymi FEDER¹ i FSE² oraz instrumentami FEADER³ obecnego okresu programowania.

Program Operacyjny FEDER regionu Centre jest rezultatem wielomiesięcznej pracy nad projektem, koordynowanej przez regionalną administrację państwową (zadania w tym zakresie leżą w kompetencji SGAR⁴) w ścisłej współpracy z samorządem regionalnym oraz partnerami społecznymi. Ostateczna wersja programu została zatwierdzona przez Komisję Europejską w sierpniu 2007 r.

Program Operacyjny FEDER ma następującą strukturę: wstęp (przedstawiający etapy opracowywania programu), synteza diagnozy terytorialnej, strategia regionalna i osie priorytetowe, opis struktury organizacyjnej i procedur, tabele finansowe, aneksy (m.in. tabela wskaźników, spis wersji programu). Dodatkowy aneks do Programu Operacyjnego, który jest oddzielnym dokumentem, zawiera m.in. szczegółową analizę SWOT,

¹ *Fonds européen de développement régional* – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

² *Fonds social européen* – Europejski Fundusz Społeczny.

³ *Fonds européen agricole pour le développement rural* – Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁴ *Secrétariat général pour les affaires régionales* – Sekretariat Generalny do Spraw Regionalnych prefektury regionu.

wnioski z poprzedniego okresu programowania oraz szczegółową diagnozę terytorialną.

Zawarta w programie syntetyczna diagnoza terytorialna regionu Centre nie ma na celu monograficznego opisu regionu, lecz raczej przedstawienie głównych wyzwań, jakie stoją przed podmiotami wdrażającymi program. Wyzwania te są następujące: konieczność wzmocnienia atutów regionu, potrzeba pozyskiwania partnerów w celu rozwoju innowacji, konieczność powiązania szkolnictwa wyższego z tkanką ekonomiczną regionu, wymóg polepszenia dostępu do technologii informacji i komunikacji (*technologies de l'information et de la communication - TIC*), potrzeba wzmocnienia dostępności terytorialnej (*accessibilité*), konieczność ochrony środowiska naturalnego, konieczność wzmocnienia spójności społecznej na terytoriach „wrażliwych” (*espaces fragiles*).

Strategia sformułowana w Programie Operacyjnym FEDER Centre jest zorientowana na innowacyjne działania komplementarne z całokształtem polityki regionu. Nadrzędny strategiczny cel wzrostu konkurencyjności regionu przekłada się w niej na trzy cele specyficzne (*objectifs spécifiques*): wzmocnienie rozwoju ekonomicznego i społecznego poprzez innowację, wzmocnienie atrakcyjności regionu poprzez lepszą dostępność terytorialną oraz wspieranie innowacji, zintegrowanie wyzwań środowiskowych ze strategiami rozwoju. Wpisują się one w wizję trwałego rozwoju regionu, opierającego się na komplementarności inicjatyw socjalnych, ekonomicznych oraz środowiskowych. Aby osiągnąć te cele, dokonano koncentracji tematycznej, geograficznej i finansowej poprzez ustanowienie trzech osi interwencji: wsparcie badań naukowych, innowacji i rozwoju przedsiębiorstw (oś 1), wzmocnienie dostępności terytorialnej (oś 2), wzmocnienie atrakcyjności oraz konkurencyjności terytorium (oś 3). W celu uniknięcia „zamknięcia” tematyki środowiskowej w ramach jednej osi zdecydowano o jej „poprzecznym” zintegrowaniu z innymi osiami programu. Przejawia się to zarówno w poszczególnych działaniach programu, jak i w kryteriach wyboru projektów w ramach wszystkich działań. Ilustruje to wolę umieszczenia idei trwałego rozwoju w centrum strategii.

Poszczególne osie programu obejmują następujące rodzaje działań:

- ♦ **oś 1** - działania mające na celu wsparcie badań naukowych i wzmocnienie partnerstwa publiczno-prywatnego w tej dziedzinie, ulepszanie środowiska ekonomicznego przedsiębiorstw, zapewnienie skuteczności energetycznej;
- ♦ **oś 2** - działania mające na celu polepszenie dostępności terytorialnej w regionie;

- ♦ **oś 3** - działania mające na celu rozwój terytoriów „wrażliwych” oraz działania środowiskowe.

W części przedstawiającej zawartość osi programu określono cele poszczególnych działań oraz rodzaje wspieranych w ich ramach projektów. W bardziej precyzyjny sposób każde z działań jest zaprezentowane w *Dokumencie wdrażania Programu Operacyjnego FEDER - Document de mise en oeuvre* (DOMO). Jest to swoista „instrukcja” wdrażania działań programu, przedstawiająca szczegółowo rodzaje projektów objętych wsparciem, potencjalnych beneficjentów oraz kryteria selekcji projektów. W dokumencie tym określono instytucje wdrażające poszczególne działania (*service instructeur*) oraz instytucje pośredniczące (*service a consulter*), a także sposób ustalenia poziomu interwencji zależnie od spełnienia kryteriów trwałości rozwoju (w tym środowiskowych). Celem DOMO jest zapewnienie skutecznego wdrażania programu przez instytucje zaangażowane w ten proces. Dokument ten jest narzędziem elastycznym. W celu zapewnienia skuteczności może być zmieniony przez Komitet Monitoringu na każdym etapie wdrażania Programu Operacyjnego FEDER, w zależności od stanu realizacji programu i ewolucji jego środowiska społeczno-ekonomicznego.

Wdrażanie Strategii Lizbońskiej na poziomie regionalnym wymaga ustanowienia systemu innowacji, obejmującego lokalne podmioty działające na rzecz promowania innowacyjnych rozwiązań na swoim terenie. System ten ma umożliwić dostęp do środków finansowych i *know-how* oraz optyimizować transfer kompetencji i współpracę między lokalnymi partnerami. W jego ramach faworyzuje się kolektywne podejście (*approche collectif*) między przedsiębiorstwami w celu wzmocnienia ich konkurencyjności, a także propaguje się partnerstwo między sektorem publicznym i prywatnym. Nadrzędnym celem jest wspieranie wszelkich innowacji: technologicznej, organizacyjnej itp. Powyższe podejście gwarantuje wsparcie finansowe dla działań mających na celu rozwój regionalnego systemu innowacji.

Ogólną koordynacją monitoringu i ewaluacji Programu zajmuje się SGAR, natomiast na poziomie poszczególnych działań - instytucje wdrażające dane działania. Nad wskaźnikami monitorowania czuwa Komitet Monitoringu, którego celem jest zapewnienie skuteczności wdrażania programu. Metody ewaluacji Programu i CPER są ze sobą zharmonizowane. Jej plan określa Komitet Regionalny Ewaluacji (*Comité régional d'évaluation*), do którego zadań należy także prowadzenie rocznego bilansu ewaluacji oraz współpraca z Komitetem Monitoringu. Po kilku latach wdrażania Programu planuje się przeprowadzenie ewaluacji tematycznych, dotyczących np. innowacji i badań naukowych, skuteczności energetycznej czy TIC.

Niezbędnym środkiem oceny realizacji Programu jest system wskaźników, mający na celu monitoring wdrażania oraz mierzenie wpływu programu na rzeczywistość społeczno-ekonomiczną regionu. Wyróżnia się trzy typy wskaźników: europejskie, narodowe (określone w ustawodawstwie odpowiednio unijnym i narodowym) oraz regionalne (wskaźniki realizacji i rezultatu⁵, ilustrujące strategiczne wytyczne programu). Wskaźniki z tej ostatniej grupy są określone oddzielnie dla każdej z osi.

Narzędziem informatycznym używanym we francuskich regionach do zarządzania, monitoringu, analizy i ewaluacji programów europejskich jest aplikacja PRESAGE. Pozwala ona na zarządzanie projektami na każdym etapie od momentu złożenia wniosku o dofinansowanie. Baza danych PRESAGE jest dostępna wszystkim podmiotom zaangażowanym w proces wdrażania funduszy unijnych. Dzięki tej aplikacji możliwa jest także automatyczna transmisja danych do służb Komisji Europejskiej.

Rekomendacje dla Polski

Na podstawie analizy omawianej strategii można wyciągnąć szereg wniosków odnoszących się do programowania regionalnego w Polsce. Oto główne z nich:

Konsekwentna orientacja na innowację. Nadrzędny strategiczny cel wzrostu konkurencyjności regionu przejawia się głównie poprzez szerzenie działań innowacyjnych na każdym polu aktywności ekonomicznej i społecznej podmiotów lokalnych. Tematyka innowacji – jedna z trzech orientacji strategicznych Rady Europejskiej – jest uwzględniona w każdej z osi Programu. Jest ona punktem centralnym działań osi 1, na które przeznaczono aż 56,5% budżetu programu. W działaniach pozostałych osi jest natomiast położony wyraźny nacisk na wsparcie innowacyjnych rozwiązań.

Silne powiązanie kwestii trwałego rozwoju z tematyką środowiskową. Godna uwagi jest integracja tematyki środowiskowej ze wszystkimi osiami Programu, zamiast ustanowienia odrębnej osi środowiskowej. Kryteria wyboru projektów w ramach wszystkich działań faworyzują projekty spełniające wymagania środowiskowe – gwarantuje to wówczas wyższy poziom dofinansowania. W ten sposób filar środowiskowy Strategii Lizbońskiej znajduje pełne przełożenie na politykę trwałego rozwoju regionu Centre.

⁵ Wskaźniki realizacji zawierają informacje dotyczące realizacji projektu (np. liczba stworzonych miejsc pracy). Wskaźniki rezultatu natomiast dotyczą realizacji celów Programu (np. zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza).

Koncentracja na ograniczonej liczbie priorytetów. Omawiana strategia regionalna czyni zadość unijnym wytycznym oraz zaleceniom ewaluatorów w tej kwestii. Powyższe podejście automatycznie zapewnia lepsze uwzględnienie priorytetów wspólnotowych w Programie.

Uczynienie priorytetu z rozwoju alternatywnych środków transportu. Nacisk na rozwój tej dziedziny komunikacji wychodzi naprzeciw wyzwaniom w wielu obszarach. Umożliwia ono godzenie wzmocnienia atrakcyjności regionu z wymogami ochrony środowiska.

Uwzględnienie kwestii kapitału ludzkiego. Pomimo zaleceń ewaluatorów zagadnienie to nie znalazło dostatecznego odbicia w Strategii. Kwestie takie, jak edukacja czy służba zdrowia, wydają się być niedostatecznie poruszone w programie.

Aktywny udział podmiotów regionalnych w procesie strategicznym. Należy podkreślić kluczowe znaczenie konsultacji instytucji odpowiedzialnych za strategię regionalną z partnerami społeczno-ekonomicznymi na każdym etapie prac nad Strategią - począwszy od jej wstępnego opracowywania aż po wdrażanie i ewaluację programu. Uwagi zgłaszane przez zainteresowane podmioty umożliwiły wnikliwe zapoznanie się i uwzględnienie potrzeb społecznych w trakcie elaboracji Strategii. Obecność podmiotów regionalnych w instytucjach zarządzających programem pozwala przypuszczać, iż potrzeby beneficjentów będą uwzględniane także w trakcie jego wdrażania.

Bibliografia

Akty prawne UE

- Decyzja Rady UE dotycząca wspólnotowych strategicznych wytycznych w zakresie spójności z 13 lipca 2006 r.
- Rozporządzenie Rady WE nr 1083/2006 z dnia 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.
- Rozporządzenie WE nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie WE nr 1783/1999.
- Rozporządzenie Komisji WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady WE nr 1083/2006 oraz rozporządzenia WE nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady.

Akty prawne krajowe

Ustawa (*loi*) z 4 lutego 1995 r. o kierunkach zarządzania i rozwoju terytorialnego.

Ustawa z 25 czerwca 1999 r. o kierunkach zarządzania i rozwoju terytorialnego, zmieniająca ustawę z 4 lutego 1995 r.

Kodeks generalny JST (*Code général des collectivités territoriales*) z 21 lutego 1996 r.

Okólnik (*circulaire*) DIACT z 6 marca 2006 r. dotyczący przygotowania regionalnych programów operacyjnych 2007-2013.

Okólnik premiera z 13 kwietnia 2007 r. dotyczący monitoringu, zarządzania i kontroli programów współfinansowanych przez FEDER na okres 2007-2013.

Dokumenty strategiczne, programy operacyjne

Programme Opérationnel FEDER - Région Centre, wersja zatwierdzona przez KE 7 sierpnia 2007 r., *Préfecture de la Région Centre*, SGAR, www.centre.pref.gouv.fr

Cadre de Référence Stratégique National, DIACT, czerwiec 2007 r., www.diact.gouv.fr

Contrat de projets Etat-Région 2007-2013 Région Centre, *Préfecture de la Région Centre et du Loiret*, www.centre.pref.gouv.fr

Strategie społeczne w Irlandii

Podziwiając sukcesy rozwoju gospodarczego Irlandii na przełomie ostatnich dwudziestu lat, warto zastanowić się, jakie były jego przyczyny. Irlandia, wstępując do Unii Europejskiej, była najbiedniejszym krajem członkowskim. Jej produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca stanowił około 60% średniego produktu państw Unii Europejskiej. Obecnie jest to około 130% średniej unijnej. Od 1987 r. Irlandia przeżywa okres stałego wzrostu gospodarczego. W okresie między rokiem 1995 a 2003 średnioroczny wzrost PKB wyniósł około 8%, w tym samym czasie w Wielkiej Brytanii wzrost ten stanowił 3%, co w tak silnym powiązaniu gospodarczym między gospodarkami tych dwóch krajów unaocznia różnicę. Głównymi czynnikami rozwoju gospodarczego Irlandii były: planowanie strategiczne, które umożliwiło napływ inwestycji zagranicznych, lepsze wykorzystanie funduszy strukturalnych, a także wdrożenie idei partnerstwa społecznego.

Pierwszym krokiem w kierunku planowania strategicznego w Irlandii było powołanie w 1991 r. Komisji do Spraw Przeglądu Polityki Przemysłowej. Efektem pracy komisji był raport *Czas na zmiany*, który przedstawił nowe kierunki działań dla rozwoju gospodarczego Irlandii: sformułowanie na nowo strategii rozwoju gospodarczego, reformę systemu podatkowego oraz położenie nacisku na kształcenie techniczne i zawodowe.

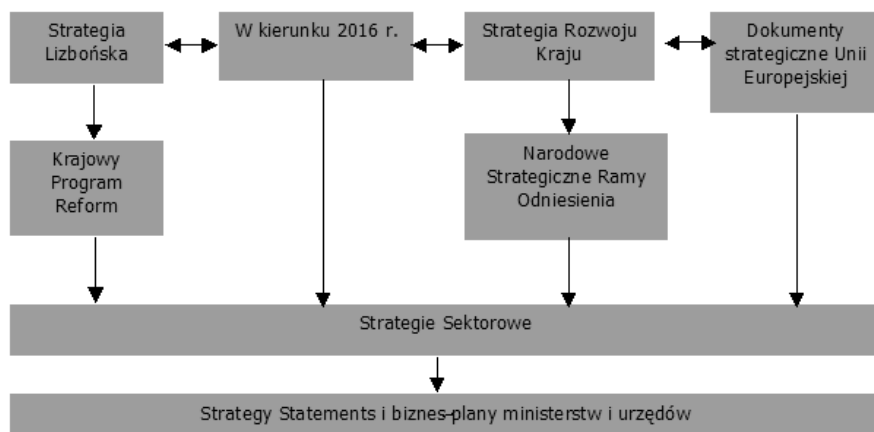
Początki idei partnerstwa społecznego miały swój efekt w opracowanym w 1987 r. pierwszym pakcie społecznym pod nazwą *Krajowy plan odbudowy (National Recovery Plan)*. Pierwszy pakt społeczny koncentrował się głównie na ustaleniu minimalnych wskaźników wzrostu płac, aby zapewnić poparcie społeczne dla reform. Pakty społeczne są walidowane od tego czasu co trzy lata. Ostatni pakt społeczny pod nazwą *W kierunku roku 2016 (Towards 2016)* wyznacza cele dużo szersze i opiera się na założeniu,

że Irlandia jako kraj musi mieć strategię dla wszystkich faz aktywności życia człowieka, od dzieciństwa, poprzez okres aktywności zawodowej, do starości, a osobno także niepełnosprawności. Cele, jakie wyznacza ten pakt społeczny, to: rozwój gospodarki opartej na wiedzy, rozwinięcie i przekształcenie polityki społecznej Irlandii oraz pogłębienie aktywności imigrantów (osiągnięcie większego ich uczestnictwa w życiu społecznym oraz rozwinięcie polityki różnorodności ich dotyczącej).

Pomiędzy dokumentami strategicznymi, które są obecnie realizowane w Irlandii, istnieje współzależność. Jednym z takich dokumentów jest *Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007-2013*. Wyznacza on wizję Irlandii jako kraju, w którym realizowana jest idea zapewnienia lepszej jakości życia dla wszystkich. Idea ta jest uszczegółowiona przez następujące priorytety: stworzenie w Irlandii silnej, konkurencyjnej gospodarki, dostarczającej trwale zatrudnienie w regionach (osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju w Irlandii), zwiększenie udziału społeczeństwa w działaniach społecznych oraz wzrost dostępności mieszkalnictwa wraz ze sprawną komunikacją do miejsc pracy, edukacją, ochroną zdrowia, opieką nad dziećmi, sportem, rekreacją i kulturą. Na lata 2007-2013 *Narodowy Plan Rozwoju* przewiduje wydatki rządu 184 miliardów euro. Plan ten jest finansowany w głównej mierze ze źródeł krajowych.

Rysunek 1

Schemat współzależności pomiędzy dokumentami strategicznymi w Irlandii



Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia są dokumentem, który powstał zgodnie z wymogami prawa Unii Europejskiej, grupując programy operacyjne realizowane w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 w Irlandii. Programy strategiczne wymienione w *Narodowych Strategicznych*

Ramach Odniesienia to Program Operacyjny Kapitał Ludzki oraz programy operacyjne dwóch regionów, regionu BMW i regionu południowo-wschodniego. Warto zaznaczyć, że region BMW jest najbiedniejszym regionem Irlandii i do niego są skierowane największe środki finansowe w tej perspektywie.

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013 realizowany jest poprzez następujące strategie sektorowe:

- ♦ Krajowa Strategia Przestrzenna na lata 2002–2020.
- ♦ Strategia Rozwoju Nauki, Technologii i Innowacji, która przewiduje, że Irlandia w roku 2013 będzie jedną z najbardziej innowacyjnych gospodarek w Unii Europejskiej.
- ♦ Krajowa Strategia Umiejętności na lata 2007–2020, która jest dokumentem będącym w przygotowaniu. Obecnie stworzono raport, który ma przyczynić się do powstania tej strategii, która ma za zadanie dopasować zdolności i wykształcenie obywateli Irlandii do wymagań stawianych przez konkurencyjną gospodarkę.

Jednocześnie chciałbym podkreślić, że niezmiernie ważnym instrumentem wdrażania programów strategicznych w Irlandii jest obowiązek przygotowywania od 1994 r., co trzy lata, przez wszystkie ministerstwa i urzędy stanowisk strategicznych, tak zwanych *strategy statements*, oraz coroczne opracowywanie biznesplanów przez wszystkie ministerstwa i urzędy, na poziomie wydziałów i departamentów.

Podsumowując, chciałbym zaznaczyć, że rozwój gospodarczy Irlandii, który obecnie obserwujemy, nie był przypadkowy, nie był efektem chwilowej koniunktury gospodarczej. Ma on swoje źródło w trafnym określeniu wizji kraju i programowania strategicznego oraz zadań koniecznych do jej zrealizowania i uzyskania poparcia dla tych działań przez społeczeństwo w celu zapewnienia trwałego rozwoju gospodarczego.

Bibliografia

Annual Competitiveness Report 2005, FORFÁS, 2005.

Constitution of Ireland.

Evaluation of the Progress of the Strategic Management Initiative/Delivering Better Government Modernisation Programme PA Consulting Group, 2002.

Lisbon Agenda: Integrated Guidelines for Growth and Jobs - National Reform Programme, Ireland, 2005.

National Action Plan for Social Inclusion 2007–2016, Stationery Office, Dublin, 2007.

- National Childcare Strategy 2006-2010, Department of Health and Children, 2006.
- National Development Plan 2007-2013 - Transforming Ireland: A Better Quality of Life for All, Stationery Office, Dublin 2007.
- National Spatial Strategy for Ireland 2002-2020: People, Places and Potential, Stationery Office, Dublin, 2002.
- National Strategic Reference Framework for Ireland: Supporting and Enabling Dynamic Regions, EU Regional Policy 2007-2013, Department of Finance, June 2007.
- National Women's Strategy 2007-2016, Department of Justice, Equality and Law Reform, 2007.
- A Roadmap for Equality between Women and Men 2006-2010, European Commission, 2006.
- Tomorrow's Skills: Towards a National Skills Strategy, 5th Report, Expert Group on Future Skills Needs, 2007.
- Towards 2016. Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006-2015, Department of the Taoiseach, 2006.
- Zybała A., *Rozwój po swojemu, czyli irlandzkie paktowanie*, Obywatel, 2007.

Strony internetowe

www.entemp.ie

www.dialogspoleczny.pl

Ewa Wiśniewska

Zapewniając domostwa, wzmacniamy wspólnoty

Deklaracja polityki mieszkaniowej w Irlandii

U podstaw irlandzkiej strategii mieszkaniowej legło przekonanie, że za tworzenie warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych odpowiedzialne jest państwo i samorządy terytorialne. Początkowo pomoc ta ograniczona była do zapewnienia mieszkań socjalnych najbiedniejszym. Przełom nastąpił kilka lat temu, kiedy rozszerzono zakres polityki mieszkaniowej i objęto nią również osoby o przeciętnym dochodzie. W Irlandii ważną rolę odegrał aspekt historyczno-kulturowy. Irlandczykom jedynie posiadanie własnego mieszkania zapewnia poczucie bezpieczeństwa, co wynika z faktu, że podczas dominacji brytyjskiej nie mogli oni posiadać własności na wyspie.

Sekwencja działań rządu

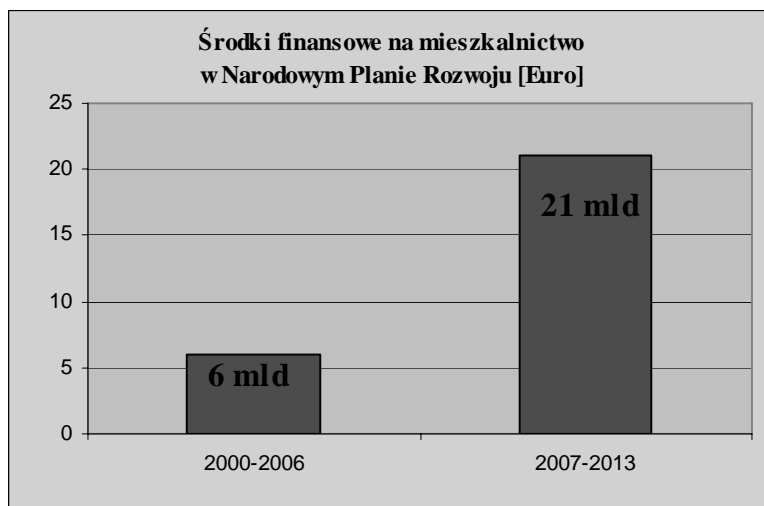
Deklaracja polityki mieszkaniowej: Zapewniając domostwa, wzmacniamy wspólnoty (Delivering homes, sustaining communities. Statement on housing policy) została opublikowana w 2007 r. przez Ministerstwo Środowiska, Dziedzictwa i Samorządu Lokalnego, resort odpowiadający za politykę mieszkaniową w Irlandii.¹ Należy podkreślić, że jest to pierwszy dokument polityczny o charakterze strategicznym w dziedzinie mieszkalnictwa.

Interesujący jest proces, w wyniku którego powstał dokument. W grudniu 2005 r. rząd przekonany, że rynek mieszkaniowy wymaga dogłębnej reformy (podaż nie nadążała za popytem) i opierając się na profes-

¹ *Delivering homes, sustaining communities. Statement on housing policy* <http://www.environment.ie/en/DevelopmentandHousing/Housing/HousingPolicy/PublicationsDocuments/FileDownload,2091,en.pdf>

jonalnych badaniach ogłosił program mieszkaniowy *Wytyczne Polityki Mieszkaniowej – Budowanie Zrównoważonych Społeczności (Housing Policy Framework-Building Sustainable Communities)*.² Kolejnym krokiem było zdobycie poparcia partnerów społecznych dla rządowego programu i wpisanie go do umowy społecznej *W kierunku roku 2016 (Towards 2016)*.³ Mając jasno określone cele i akceptację społeczeństwa, zagwarantowano fundusze na politykę mieszkaniową i wpisano je do *Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013 (NPR)*⁴, zarazem najważniejszego planu inwestycyjnego rządu Republiki Irlandii. Ostatnim etapem było opracowanie analizowanej w niniejszym raporcie strategii mieszkaniowej, która ma służyć ministerstwu w wywiązaniu się z zadania.

Od 2007 roku polityka mieszkaniowa w Irlandii jest traktowana priorytetowo. Imponująca kwota 21 miliardów euro przeznaczona na mieszkalnictwo odpowiada 16% produktu narodowego brutto Irlandczyków. Należy zauważyć, że jest to druga pod względem wielkości pozycja finansowa w obecnie realizowanym NPR na lata 2007–2013. Warto podkreślić, że w porównaniu do poprzedniego NPR na lata 2000–2006 suma ta wzrosła ponadtrzykrotnie, co zostało zobrazowane na poniższym wykresie.



² <http://products.ihs.com/Ohsis-SEO/DEPARTMENTOFTHEENVIRONMENTHERI.html>

³ *Towards 2016. Ten-Year framework Social Partnership Agreement 2006-2015, June 2006.* http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/Pdf%20files/Towards2016PartnershipAgreement.pdf [z dnia 18.12.2007].

⁴ *National Development Plan 2007-2013. Transforming Ireland – A Better Quality of Life for All, 2007.* http://www.ndp.ie/docs/NDP_2007-2013-All_sections_downloadable_by_chapter/1900.htm [z dnia 23.12.2007].

Prezentacja dokumentu ***Zapewniając domostwa, wzmacniamy wspólnoty***

Dokument przedstawia tło społeczno-gospodarczego, wizję, kreśli cele, działania oraz sposób realizacji strategii. Natomiast finansowanie i ewaluacja są zawarte w innych, wspomnianych powyżej, dokumentach: *W kierunku roku 2016* oraz *NPR 2007-2013*.

Tło społeczno-gospodarcze

Tło społeczno-gospodarcze tworzy fundament całej strategii. Powstało ono w oparciu o diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej, dogłębną znajomość sytuacji na rynku mieszkań i potrzeb mieszkańców.

Głównymi cechami sytuacji społeczno-gospodarczej są:

- ◆ wzrost liczby ludności,
- ◆ wzrost zamożności,
- ◆ stan istniejących zasobów mieszkaniowych,
- ◆ dążenie do posiadania własnego domu (mieszkania).

Wzrost liczby ludności przy coraz zamożniejszym społeczeństwie sprawia, że na rynku brakuje mieszkań oraz przyczynia się do dramatycznego wzrostu cen nieruchomości. Spowodowane jest to również napływem naszych rodaków do Irlandii. Przy tym stan wielu istniejących mieszkań jest niezadowolający, m.in. z powodu złego dostępu do infrastruktury.

Wizja

Wizją strategii jest powstanie zintegrowanych wspólnot, gdzie *każdy chce żyć i mieszkać, teraz i w przyszłości*. Jest to wizja śmiała i ambitna, wybiegająca poza czysto fizyczne aspekty mieszkalnictwa. Celem polityki mieszkaniowej jest nie tylko wybudowanie nowych mieszkań, ale też przekształcanie społeczeństwa.

Cel

Nadrzędnym celem strategii mieszkaniowej jest *umożliwienie każdemu gospodarstwu domowemu posiadania taniego miejsca zamieszkania dobrej jakości, dopasowanego do jego potrzeb, w dobrym otoczeniu, i o ile to możliwe, zgodnie z wybraną formą własności*, czyli zapewnienie każdemu gospodarstwu domowemu dobrego, dostępnego domu w dobrym otoczeniu. Bardzo ważne jest, że w podobny sposób oszacowano potrzeby mieszkańców, jak i możliwości państwa. Dlatego też strategia zawiera dokładną lic-

bę gospodarstw domowych, które będą wspierane finansowo w najbliższej perspektywie, oraz liczbę brakujących domów, które mają powstać.

Działania, czyli jak to wszystko osiągnąć?

Opisywany dokument wskazuje narzędzia, dzięki którym zarówno wizja, jak i kluczowy cel mają zostać urzeczywistnione. Jest ich wiele. Zajmują one ponad 80% objętości dokumentu. Są konkretne i różnorodne, tak aby państwo mogło być elastyczne w doborze środków w zależności od konkretnej sytuacji. Większość działań była już realizowana przed powstaniem strategii, więc ich atutem jest fakt, że zostały sprawdzone w praktyce. Dla ułatwienia zawarte w dokumencie działania autorka raportu podzieliła na dwie grupy:

- ◆ działania prawne, organizacyjne i finansowe:
 - zmiany w prawie,
 - obowiązkowe standardy (unikanie złych inwestycji, ekologiczne budownictwo),
 - gospodarka gruntami (Krajowa strategia przestrzenna);
- ◆ wspieranie budownictwa mieszkaniowego i mieszkańców:
 - mieszkania przystępne,
 - droga do własnego „M”,
 - mieszkania socjalne,
 - rewitalizacja.

Pierwsza grupa obejmuje zmiany w prawie, określenie i wprowadzanie obowiązkowych standardów dla sektora budowlanego, aby uniknąć złych inwestycji i zapobiec wydawaniu pieniędzy publicznych na architektoniczne substandardy. Ponadto, działania te zostały zaprojektowane z myślą o wspieraniu i promowaniu ekologicznego, energooszczędnego, nowoczesnego budownictwa, które zaspokoi potrzeby coraz zamożniejszego społeczeństwa. Poza tym postanowiono usprawnić i uporządkować gospodarkę gruntami, zgodnie z Krajową Strategią Przestrzenną⁵ oraz ustawą o planowaniu i rozwoju.⁶ Druga grupa działań to konkretne programy wspomagające i budownictwo mieszkaniowe i mieszkańców, jak np. „Mieszkania przystępne”, „Droga do własnego M”, „Mieszkania socjalne”, „Rewitalizacja”. Postanowiono wspierać zarówno budownictwo, jak

⁵ Zob. *National Spatial Strategy 2002-2020*. <http://www.irishspatialstrategy.ie/pdfs/Completea.pdf> [z dnia 18.12.2007].

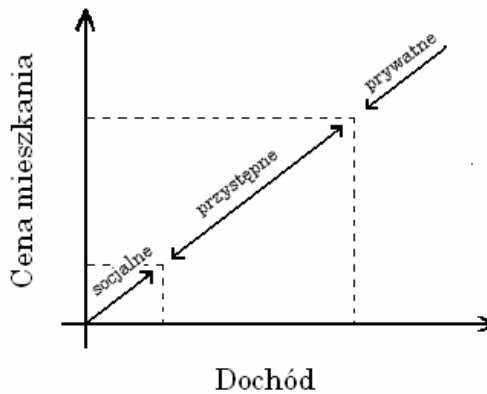
⁶ Zob. *Planning and Development Act, 2000*. No 30 of 2000. <http://www.acts.ie/en.act.2000.0030.1.html> [z 18.12.2007].

i mieszkańców, ażeby nie przyczynić się mimowolnie do utrzymywania wysokich cen mieszkań na rynku.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że istotą irlandzkiej polityki mieszkaniowej jest przekonanie, że interwencjonizm jest potrzebny, co może wydawać się zaskakujące ze względu na stereotyp, iż państwom o liberalnym ustroju gospodarczym jest on obcy. Poniższy wykres pokazuje obszary objęte interwencją państwa. Stopień interwencji jest różny, zależy od dochodu mieszkańców. Obszary objęte pomocą państwa to mieszkania socjalne i przystępne. Natomiast samym sobie pozostawiono osoby zamożne, których stać na kupno prywatnego domu na rynku.

Rysunek 2

Obszary interwencji państwa



Mieszkania przystępne

Najwięcej uwagi w deklaracji polityki mieszkaniowej poświęcono tzw. mieszkańom przystępnym. W Polsce nie mają one odpowiednika. Chodzi tu o mieszkania, które są dostępne po cenie niższej niż rynkowa. Właśnie one, z pomocą państwa, mają szansę stać się mieszkaniami prywatnymi. Oferta skierowana jest wyłącznie do kupujących po raz pierwszy. W praktyce są to młodzi ludzie i młode rodziny rozpoczynające samodzielne życie. Państwo ma co najmniej trzy możliwości, żeby doprowadzić do pojawienia się tego typu mieszkań: udzielenie dotacji kupującemu; obniżenie kosztów budowy mieszkań lub kupno mieszkania na rynku na połowę z kupującym.

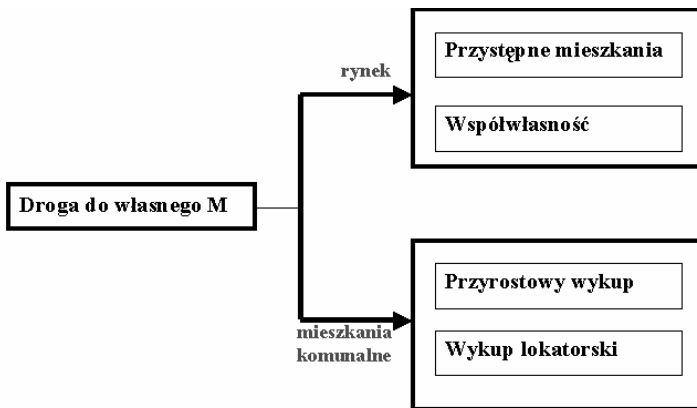
Najbardziej preferowana metoda stosowana przez ministerstwo to ta, która wpływa na obniżanie kosztów budowy, gdyż uważa się, że powoduje ona najmniej zakłóceń na rynku nieruchomości i oferuje najwięcej korzyści. Najczęściej wykorzystywany mechanizm polega na sprzedaży gruntów państwowych lub miejskich inwestorowi po niższej niż rynkowa cenie, w zamian za zobowiązanie go do przeznaczenia części mieszkań na mieszkania przystępne. Metoda ta ma wiele zalet. Między innymi powoduje, że standard mieszkań przystępnych jest równie wysoki, jak tych, które inwestor sprzeda. Dodatkowo, pomaga ona integrować społeczeństwo, gdyż umożliwia mniej zamożnym ludziom mieszkanie wśród zamożnych obywateli kraju.

Droga do własnego „M”

Jednym z najciekawszych programów w dokumencie *Zapewniając domostwa, wzmacniamy wspólnoty* jest „Droga do własnego M”.

Rysunek 3

Droga do własnego „M”



Program ten przewiduje wiele sposobów uzyskania własnego mieszkania. Obok mieszkań przystępnych i współwłasnościowych pozyskiwanych z rynku jest również możliwość zamiany mieszkania komunalnego na prywatne. Zarówno wykup przyrostowy, jak i wykup lokatorski umożliwiają wykup części mieszkania przez nabywcę, a resztę na raty. Cena takiego mieszkania oczywiście jest niższa niż na rynku, a czynsz jest obniżany proporcjonalnie (jeśli ktoś wykupi 10% mieszkania, płaci czynsz od 90%). Czym różni się wykup przyrostowy od wykupu lokatorskiego? Idea jest taka sama, z tym że wykup przyrostowy to wykup na stałe, z góry

ustalone raty; trochę tak, jakby spłacało się kredyt. W wykupie lokatorskim nie ma ustalonych rat. Zainteresowany wykupuje sukcesywnie taką część mieszkania, na jaką go stać. W razie pogorszenia sytuacji finansowej miasto na wniosek zainteresowanego zwraca wkład.

Mieszkania socjalne

Problemy związane z mieszkaniami socjalnymi są podobne do tych, które istnieją w Polsce. Są to mieszkania zaniedbane, głównie komunalne. Często towarzyszą im patologie społeczne. Dokument proponuje tzw. zakwaterowanie socjalne. Polega ono na tym, że miasto wynajmuje prywatne mieszkanie dla osoby potrzebującej. System ten pomaga rozlokować osoby ubogie w mieszkaniach o przyzwoitym standardzie i wśród innych mieszkańców, co zapobiega ich marginalizacji. Ponadto, strategia proponuje bardziej tradycyjne metody rozwiązywania problemu mieszkań socjalnych, m.in. szeroko zakrojone remonty.

Rewitalizacja

Osobno należy wspomnieć o rewitalizacji jako sposobie walki z wykluczeniem społecznym. Rewitalizacja dotyczy zdewastowanych dzielnic, których mieszkańcy stanowią często margines społeczny. Skala projektów jest bardzo duża. Często oznacza wyburzenie całych dzielnic, przesiedlanie lokatorów, budowanie nowoczesnych osiedli. Zapewnia się powrót starym lokatorom, ale część nowych mieszkań jest przeznaczana na sprzedaż, dzięki czemu osiąga się zróżnicowaną strukturę własności i sprzyja większej integracji społecznej. Żeby akcja przyniosła spodziewane efekty, połączono rewitalizację z resocjalizacją, prowadzoną przy ścisłej współpracy z właściwymi instytucjami.

Realizacja strategii

- ◆ Podmioty odpowiedzialne: ministerstwo, samorządy.
- ◆ Podmioty wdrażające: ministerstwo, samorządy, sektor prywatny i społeczny.

Za wdrażanie strategii mieszkaniowej odpowiedzialne są głównie ministerstwo i samorządy. Ponoszą również odpowiedzialność polityczną. Ministerstwo koordynuje wszystkie działania i przekazuje pieniądze na konta samorządów, na inwestycje, które są prowadzone zgodnie ze strategią. Natomiast podmiotów wdrażających jest więcej.

Strategia jest realizowana zgodnie z harmonogramem, a stan realizacji jest publikowany na bieżąco na stronach internetowych ministerstwa.

Każdy może sprawdzić, ile inwestycji rozpoczęto, ile mieszkań zbudowano. Strategia przyniosła spodziewane rezultaty: ceny nieruchomości w Irlandii spadły w 2008 r.

Problemy

Nie oznacza to jednak, że wdrażanie strategii jest łatwe. Należy wskazać na dwa główne problemy, które napotyka program. Pierwszym jest brak odpowiedniej liczby ekspertów, co utrudnia administracji (zwłaszcza lokalnej, na poziomie hrabstw) negocjacje z podmiotami prywatnymi. Drugim problemem jest dotarcie z informacją do osób zainteresowanych, do potencjalnych beneficjentów programów mieszkaniowych.

Podsumowanie

Reasumując, najważniejszymi cechami strategii są:

- ◆ społeczne poparcie,
- ◆ gwarancja finansowania,
- ◆ współdziałanie ministerstwo-samorządy,
- ◆ różnorodność mechanizmów.

Dokument oparty jest na konsensusie społecznym i ma społeczne poparcie, co pozwala przypuszczać, że współpraca z sektorem społecznym i prywatnym, która jest niezbędna do zrealizowania założeń, będzie łatwiejsza. Po drugie w ślad za deklaracją polityczną podążyły środki finansowe, co umożliwia planowanie inwestycji w perspektywie kilku lat. Daje to również pewne bezpieczeństwo inwestorom. Mają oni zagwarantowane środki finansowe na rozpoczęte inwestycje, mimo czy w razie zmiany rządu. Nie bez znaczenia dla powodzenia irlandzkiego programu mieszkaniowego jest również pewien efekt psychologiczny dla rządu, mianowicie zapisany i opublikowany w Internecie program sprawia, że trudniej jest zaniechać jego realizacji.

Na uwagę zasługuje różnorodność mechanizmów, dzięki której administracja ma zapewnioną elastyczność działania. Mądrym rozwiązaniem jest również powiązanie polityki mieszkaniowej z polityką społeczną (przeciwdziałanie marginalizacji, resocjalizacja).

W przyszłości sukces polityki mieszkaniowej może wzmocnić pozycję Irlandii jako atrakcyjnego miejsca do życia i pracy.

Rekomendacje dla Polski

W Polsce brak odpowiednika prezentowanej strategii. Za politykę mieszkaniową odpowiedzialne są gminy.⁷ Rząd nie zadał sobie trudu, żeby opracować dokument, który wytyczałby kierunki czy koordynował polską politykę mieszkaniową. Istnieją samorządowe strategie mieszkaniowe. Można je porównać do samorządowych strategii mieszkaniowych w Irlandii. Model obowiązujący w Irlandii, gdzie *de facto* ministerstwo decyduje i koordynuje wdrażanie strategii, w Polsce jest niemożliwy ze względu na konstytucyjną samodzielność gmin i wielkość kraju. Jednak przy obecnej zamożności gmin, wysokim niedoborze mieszkań i dramatycznych cenach nieruchomości, bez państwowych rozwiązań stymulujących, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych leży poza możliwościami gmin.

Państwo powinno opracować polski program mieszkaniowy, ale wzorem Irlandii jego celem powinno być zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, a nie jedynie wybudowanie pewnej liczby lokali. Program ten powinien obejmować całość zagadnienia z podziałem na kompetencje państwowe i samorządowe. Tam, gdzie niezbędna jest interwencja państwa, np. niezbędne zmiany legislacyjne - należałoby wskazać ministerstwo wiodące, a tam, gdzie władza państwa nie sięga, należałoby opracować propozycje, wskazówki dla gmin. Program powinien być opracowany we współpracy z gminami, przedstawicielami przemysłu budowlanego i społeczeństwem. Powinien zawierać też gwarancję finansową dla niektórych przedsięwzięć - np. z funduszu UE, budżetu państwa. Można tu sięgnąć do istniejących już propozycji⁸, posłużyć się przykładem Irlandii.

Polsce można zalecić następujące działania:

- ♦ **Włączenie polityki mieszkaniowej do priorytetów politycznych rządu.** Należałoby wyjść naprzeciw oczekiwaniom społecznym i podjąć wysiłek na rzecz włączenia polityki mieszkaniowej do priorytetów politycznych rządu.
- ♦ **Sporządzenie krajowej strategii przestrzennej.** Wskazane jest sporządzenie krajowej strategii przestrzennej, która umożliwi usprawnienie i uporządkowanie gospodarowania gruntami (np. stworzenie bazy danych dostępnych terenów pod bu-

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 42001, Nr 42, poz. 1591).

⁸ Stanowisko Stowarzyszenia Budowniczych Domów i Mieszkań w Sprawie Polskiego Programu Mieszkaniowego, http://www.krn.pl/krajowy-rynek-nieruchomosci-artykuly/Stanowisko-Stowarzyszenia-Budowniczych-Domow-i-Mieszkan-w-sprawie-polskiego-programu-mieszkaniowego-2_0_176_6.html

dynki mieszkaniowe w postaci „banku gruntów”). W proces tworzenia strategii należałoby włączyć samorządy.

- ♦ **Zapewnienie spójności gminnych strategii mieszkaniowych z ogólnokrajową strategią.**
- ♦ **Zastosowanie rozwiązań prawnych skierowanych do potencjalnych nabywców.** Należałoby podjąć kroki w zakresie rozwiązań prawnych skierowanych do potencjalnych nabywców, np.: możliwość częściowego wykupu mieszkań komunalnych i spółdzielczych.
- ♦ **Analiza skutków podjętych działań w krótkim i długim czasie.** Należy przeprowadzić analizę skutków podjętych działań w krótkim i długim czasie, tak żeby nie rozchwiać rynku. Wspieraniu nabywców muszą towarzyszyć działania służące zwiększaniu podaży (inaczej zyski przejęliby deweloperzy).
- ♦ **Powiązanie polskiej polityki mieszkaniowej z sytuacją społeczną.** Pożądane byłoby powiązanie polskiej polityki mieszkaniowej, podobnie jak w Irlandii, z sytuacją społeczną. Ważna jest dbałość o przeciwdziałanie segregacji społecznej i dążenie do stworzenia trwałych społeczności lokalnych. W Polsce lokale socjalne i tanie mieszkania komunalne mają kiepską jakość i są skupione w jednym miejscu, odstraszać ludzi na dorobku od wprowadzenia się tam. Należy je rewitalizować, co jest niemożliwe bez finansowego wsparcia państwa, a także rozpraszać, pozyskiwać lokale socjalne w „porządnej okolicy”.

Należy również ocenić kategorie ludzi potrzebujących mieszkania w Polsce (ile ludzi samotnych, młodych małżeństw itp.), aby zapewnić im odpowiednią infrastrukturę – co skoordynować musi państwo po dostarczeniu mu przez gminy materiału do analizy.

Bibliografia

- Delivering homes-sustaining communities*, Ministerstwo Środowiska, Dziedzictwa i Samorządu Lokalnego, 2007 r.
- Towards 2016. Ten-Year framework Social Partnership Agreement 2006-2015*, June 2006, www.taoiseach.gov.ie
- National Development Plan 2007-2013. *Transforming Ireland - A Better Quality of Life for All*, 2007, www.ndp.ie
- National Spatial Strategy 2002-2020*, www.irishspatialstrategy.ie
- Housing in Ireland: Performance and Policy*, NESCS, 2004, www.nesc.ie
- Planning and Development Act*, 2000. No 30 of 2000, www.acts.ie

Programowanie społeczno-gospodarcze w Szkocji

Analizując temat programowania społeczno-gospodarczego w Szkocji, należy brać pod uwagę specyficzną sytuację polityczną tego kraju, który jest częścią składową Wielkiej Brytanii. Szkocja w związku z tym musi się liczyć z pewnymi ograniczeniami w zakresie swobody przygotowywania i wdrażania strategii. Strategie szkockie mogą powstawać tylko w obrębie tzw. spraw podlegających dewolucji albo przekazanych (*devolved matters*). Podział na kompetencje podlegające dewolucji i kompetencje zastrzeżone (*devolved and reserved matters*) wywodzi się z „Ustawy o Szkocji” (*The Scotland Act*), pochodzącej z 1998 r. Nadawała ona Szkocji szeroką autonomię oraz określiła jej zakres, pozwoliła na stworzenie własnego parlamentu i rządu.

Szkocja otrzymała prawo do prowadzenia niezależnej polityki w następujących obszarach:

- ♦ rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa (*agriculture, forestry and fisheries*),
- ♦ szkolnictwa i nauki (*education and training*),
- ♦ środowiska (*environment*),
- ♦ służby zdrowia (*health*),
- ♦ mieszkalnictwa (*housing*),
- ♦ wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (*law and home affairs*),
- ♦ samorządu lokalnego (*local government*),

- ◆ dziedzictwa naturalnego i kulturowego (*natural and built heritage*),
- ◆ planowania (*planning*),
- ◆ policji i straży pożarnej (*police and fire*),
- ◆ opieki społecznej (*social work*),
- ◆ sportu i sztuki (*sport and the art*),
- ◆ statystyki i archiwów publicznych (*statistics*),
- ◆ turystyki (*tourism*),
- ◆ transportu (*transport*),
- ◆ rozwoju gospodarczego (*economic development*).

Pozostałe kwestie, np. polityka zagraniczna (*foreign affairs*), obrona (*defence and national security*), bezpieczeństwo socjalne (*social security*) i polityka pieniężna regulowane są przez Parlament Zjednoczonego Królestwa.

Przedstawiając obszary programowania Szkocji, warto wspomnieć o strategiach, których przygotowanie związane jest z członkostwem w UE. Unia Europejska, przyznając środki, wymaga od państw członkowskich przedstawienia planów strategicznych i programów operacyjnych, które określałyby m.in. sposób wydatkowania pieniędzy na ściśle określone cele. Dokumenty tego typu przygotowywane są przez każde państwo, które korzysta z unijnych funduszy. Wielka Brytania przedkłada Komisji Europejskiej wspólny, brytyjski dokument, ale jej cztery składowe kraje przygotowują zazwyczaj również swoje własne strategie. Przykładem jest Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013¹: Do Komisji trafił *Rural Development National Strategy Plan, United Kingdom, 2007-2013*² z załącznikami, którymi były plany strategiczne przygotowane osobno przez każdy z krajów Zjednoczonego Królestwa. Wśród załączników znajdował się również, opracowany przez Rząd Szkocki, *National Strategic Plan*

¹ Obowiązek przygotowania krajowych planów strategicznych jest nałożony na wszystkie kraje członkowskie UE, które chcą skorzystać ze wsparcia w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Wynika to z art. 11 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005 r., s. 1). Szczegóły określa wykonawcze Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. Urz. UE L 368 z 23.12.2006 r., s. 15).

² http://www.defra.gov.uk/erdp/pdfs/rdp07_13/ukstrategy.pdf

for Scotland 2007–2013.³ Szkocja samodzielnie przygotowała program operacyjny oparty na planie strategicznym, do niej należało też wdrożenie i zarządzanie programem. Szkocja posiada więc dużą niezależność w przygotowywaniu strategii wymaganych przez Unię, przede wszystkim dlatego, że strategię te dotyczą obszarów należących do spraw podlegających dewolucji.

Omawiając obszary programowania szkockiego, warto przedstawić najważniejsze cechy charakterystyczne tego procesu. Szkocja nie posiada ustawodawstwa regulującego kwestie programowania. Nie ma odpowiednika np. polskiej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Wzorem kompozycji dokumentu są najczęściej wcześniejsze strategię. Kilka szczegółowych przepisów związanych z przygotowywaniem i wdrażaniem strategii rozproszonych jest w różnych aktach prawnych, np. *The Environmental Assessment (Scotland) Act 2005*⁴ wymaga, aby wszystkie strategię, plany i programy były zaopatrzone w ocenę wpływu na środowisko.

Szkockie strategię przygotowywane są na polecenie konkretnego ministra, odpowiedzialnego za obszar, którego dotyczy dane programowanie, przez urzędników zatrudnionych w Rządzie Szkockim, z reguły pracujących w komórce, która zajmuje się następnie wdrażaniem danej strategii. Urzędnicy bardzo często korzystają z pomocy ekspertów, np. najnowsza, najważniejsza szkocka strategia, czyli *The Government Economic Strategy*, została w całości przygotowana przez ekspertów. Dzięki temu szkockie strategię bazują na aktualnych, naukowych danych, są wzbogacane *case studies* i odwołaniami do bieżących, tematycznych publikacji. Urzędnicy mają też do dyspozycji brytyjski, rządowy przewodnik pisania strategii *The Strategy Survival Guide* (<http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/strategy/survivalguide/>). Powszechnie jest także wypożyczanie urzędników zatrudnionych na stałe w innych komórkach, ale mających wiedzę i kompetencje przydatne w procesie przygotowywania danej strategii.

Szkockie społeczeństwo jest każdorazowo dokładnie informowane o powstaniu i wdrażaniu danej strategii. W siedzibie jednostki przygotowującej strategię można otrzymać dokument w wersji papierowej, niekiedy w kilku wersjach językowych. Jest on także dostępny drogą mailową. Na stronie internetowej Rządu Szkockiego (<http://www.scotland.gov.uk>), w zakładce *Publications*, znajduje się ponadto baza danych, w której umieszczane są wszystkie dokumenty strategiczne. Tym samym społeczeństwo, poprzez łatwy dostęp do informacji, ma poczucie uczestnictwa w życiu swojego państwa i łączności z polityką rządu.

³ <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Rural/RDR/strategicplan>

⁴ http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/acts2005/asp_20050015_en_1

W procesie tworzenia szkockich strategii ważną rolę odgrywają konsultacje społeczne. Informowanie władz o stanowisku społeczeństwa ma na celu przybliżyć wynik procesu decyzyjnego do oczekiwań obywateli. Rząd akcentuje ten podstawowy cel konsultacji społecznych na każdym kroku, zachęcając jak najszerszą grupę osób i organizacji społecznych do wyrażenia swojej opinii. Konsultacje społeczne w Szkocji przybierają różne formy. Najbardziej powszechną i nowoczesną metodą są konsultacje za pomocą prostej w obsłudze, przejrzystej i przystępnej strony internetowej szkockiego rządu, gdzie poprzez wypełnienie specjalnego formularza można wyrazić swoją opinię dotyczącą danego dokumentu. Konsultacje trwają najczęściej trzy miesiące, przy czym data ich rozpoczęcia i zakończenia jest wyraźnie określona. Ważna jest również informacja o podmiotach zaproszonych do udziału w konsultacjach. Kopie wszystkich stanowisk przysłanych przez zainteresowane konsultacjami podmioty archiwizowane są w bibliotece Szkockiego Rządu w Edynburgu, gdzie są ogólnie dostępne. Opinie wyrażone w konsultacjach społecznych podlegają analizie i traktowane są jako część procesu decyzyjnego władz.

Szkocki model konsultacji społecznych mógłby być wzorem uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym władz państwowych. Jednak w Szkocji coraz częściej pojawiają się głosy, że złożony i skomplikowany proces konsultacji społecznych opóźnia wdrażanie wielu polityk, wymaga zatrudniania dodatkowych osób i angażuje zbyt duże nakłady pieniężne.

Programowanie w Szkocji odzwierciedla politykę aktualnego rządu, który ponosi pełną odpowiedzialność za wdrażane podczas jego kadencji strategie, licząc się z tym, że miarą celowości i skuteczności danej polityki będzie wynik wyborów. Ponieważ w wyniku dwóch kolejnych wyborów, w 1999 i 2003 roku, Rząd Szkocki tworzyli politycy ze Szkockiej Partii Pracy (*Scottish Labour Party*), strategie przygotowane podczas drugiej kadencji rządu zachowywały z reguły spójność ze strategiami przygotowanymi przez rząd pierwszej kadencji. Zwycięstwo w wyborach, w maju 2007 r. Szkockiej Partii Narodowej wiązało się ze zmianą polityki rządu. Dokumenty strategiczne przyjęte przez poprzednią ekipę rządzącą mają być aktualizowane zgodnie z nowymi celami, realizacja części „starych” strategii zostanie przerwana.

Już 23 maja 2007 r. Alex Salmond, nowo wybrany Pierwszy Minister, czyli szkocki odpowiednik premiera, w *exposé* w Parlamencie Szkockim przedstawił zadania swojego rządu. Podstawowym celem ma być skierowanie Szkocji na drogę szybkiego, ale zrównoważonego rozwoju gospodarczego, dzięki czemu nastąpi znaczna poprawa warunków życia każdego obywatela. Szkocja ma osiągnąć sukces, co stanie się wraz z realizacją

5 celów strategicznych (*strategic objectives*). Cele sformułowane zostały za pomocą prostych haseł, których realizacja sprawi, że Szkocja będzie:

- ♦ **bogatsza** (*wealthier and fairer*) - umożliwienie przedsiębiorcom i obywatelom pomnażania swojego dobrobytu oraz uczciwsza redystrybucja dóbr;
- ♦ **zdrowsza** (*healthier*) - pomoc obywatelom w zachowaniu i poprawie ich stanu zdrowia, szczególnie osobom pochodzącym ze środowisk zagrożonych oraz zapewnienie na poziomie lokalnym szybszego dostępu do lepszej jakościowo opieki zdrowotnej;
- ♦ **silniejsza i gwarantująca wyższy poziom bezpieczeństwa** (*safer and stronger*) - pomoc lokalnym społecznościom w rozwoju (wzmocnienie ich roli) oraz poprawie bezpieczeństwa i jakości życia;
- ♦ **zapewniająca rozwój intelektualny społeczeństwa** (*smarter*) - zaproponowanie obywatelom szerszych możliwości rozwoju i osiągnięcia sukcesów zawodowych w ramach doskonalenia zawodowego;
- ♦ **bardziej przyjazna środowisku naturalnemu** (*greener*) - poprawa stanu środowiska naturalnego i wykreowanego przez człowieka oraz zrównoważone korzystanie z zasobów.

W związku z nowymi celami strategicznymi nastąpiła reorganizacja struktury rządu i administracji rządowej w Szkocji. Powołano m.in. pięciu dyrektorów generalnych, z których każdy odpowiedzialny jest za inny obszar programowania.

Cele nowego rządu zostały wyrażone w ogłoszonej w listopadzie 2007 r. Rządowej Strategii Gospodarczej (*GES - The Government Economic Strategy*). Ma ona na celu doprowadzić do podniesienia tempa wzrostu gospodarczego w Szkocji, tak aby w ciągu 10 lat zrównać go z poziomem w porównywalnych pod względem wielkości, niezależnych krajów UE. Szkocki rząd chciałby, aby po „irländzkim tygrysie”, w tym regionie Europy, pojawił się „celtycki lew”. GES wyraża także szkockie aspiracje niepodległościowe. Olbrzymie zaangażowanie szkockiego rządu i administracji w nową strategię skutkuje tym, że GES stała się w ciągu kilku miesięcy najważniejszym szkockim dokumentem planistycznym, do którego wszystkie inne powinny się dostosowywać, uwzględniać ją, odwoływać się do niej, być zgodnie z nią przeformułowane. Najbliższa przyszłość pokaże, w jaki sposób dokona się ten proces.

Rekomendacje dla Polski

Niezwykle trudne jest przenoszenie rozwiązań szkockich na grunt polski. Wynika to przede wszystkim z faktu, że Szkocja nie jest krajem niepodległym. Jest także krajem małym, z ośmiokrotnie mniejszą liczbą ludności. Polska strategia wzrostu gospodarczego nie może wzorować się na szkockiej. Ale Szkocja może być dla Polski wzorem w samym sposobie programowania społeczno-gospodarczego, przygotowania i wdrażania strategii.

Polsce zalecić można następujące, przykładowe działania:

- ♦ **Stworzenie bazy danych wszystkich rządowych dokumentów strategicznych** - projektów aktualnych i tych, które nie są już realizowane, z podaniem przyczyny takiego stanu rzeczy. To trudne i kosztowne przedsięwzięcie, wymagające powołania specjalnego zespołu. Niewątpliwą korzyścią takiego rozwiązania będzie zwiększenie transparentności działań rządu i podniesienie rangi odpowiedzialności rządu za przygotowywane strategie, które może w ten sposób nie będą pisane wyłącznie „do szuflady”.
- ♦ **Usprawnienie mechanizmu konsultacji społecznych.** Umożliwienie społeczeństwu brania udziału w tworzeniu rządowych strategii poprzez usprawnienie mechanizmu konsultacji społecznych. Społeczeństwo powinno być zachęcane do wyrażania opinii na temat rządowych projektów i mieć możliwość łatwego wypowiedzenia się. Mogłaby w tym pomóc, wzorowana na szkockiej, specjalna strona internetowa (łączona z bazą dokumentów) z informacjami o trwających, zakończonych i planowanych konsultacjach oraz z formularzami do wypełnienia.
- ♦ **Reorganizacja instytucji wdrażającej** daną strategię na potrzeby jej implementacji. Strategie w Polsce powinny zawierać specjalny załącznik projektujący zmiany w danej komórce związane z procesem wdrażania konkretnej strategii. Ideałem byłoby wyodrębnienie osobnego zespołu odpowiedzialnego za daną strategię. Pozwoli to na uniknięcie rozproszenia odpowiedzialności za implementację danego dokumentu.
- ♦ **Pomoc ekspertów.** Zwiększenie stopnia korzystania z pomocy ekspertów w procesie tworzenia i monitoringu strategii. Urzędnicy nie mają z reguły wystarczających kompetencji w tym zakresie. W rezultacie polskie strategie bywają chaotycz-

ne, oparte na nieaktualnych danych statystycznych i posiadają niemierzalne cele.

- ♦ **Szczegółowe zapoznawanie urzędników z realizowaną w ich instytucji strategią**, nawet jeśli nie są oni bezpośrednio w ten proces zaangażowani. Można tego dokonać poprzez szkolenia i seminaria. Urzędnicy będą mieli lepsze rozeznanie w polityce i misji swojej instytucji.
- ♦ **Przeprowadzanie ewaluacji wszystkich dotychczas realizowanych strategii** po każdym wyborach parlamentarnych i publikacji raportu na ten temat. Będzie to podsumowanie prac poprzedniej ekipy rządzącej, ze wskazaniem na strategie, które nadal będą realizowane, i jednoczesnym przedstawieniem priorytetów nowego rządu. W ten sposób można uniknąć wyborczego chaosu w dziedzinie programowania.
- ♦ **Publiczne ogłoszenie przez rząd listy planowanych dokumentów strategicznych.**

Bibliografia

Scotland Act 1998, (www.opsi.gov.uk).

Rozporządzenie Rady WE nr 1260/99 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne postanowienia odnośnie Funduszy Strukturalnych, Dz. Urz. WE L 161 z 26.06.1999 r., s. 1.

Rozporządzenie Rady WE nr 1083/2006 z dnia 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 210 z 31.07.2006 r., s. 25.

The Scottish LEADER+ Programme 2000-2006. Single Programming Document for Scotland, (www.ukleader.org.uk).

Scotland Rural Development Programme 2007-2013 (SRDP), submitted June 2007, (<http://openscotland.gov.uk>).

Rozporządzenie Rady WE nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005 r., s. 1.

Rozporządzenie Komisji WE nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady WE nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dz. Urz. UE L 368 z 23.12.2006 r., s. 15.

Rural Development National Strategy Plan, United Kingdom, 2007-2013 (NSP UK), version 3-6 July 2007, (www.defra.gov.uk).

National Strategic Plan for Scotland (NSP) 2007-2013, (www.scotland.gov.uk).

The Strategy Survival Guide, (<http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/strategy/survivalguide/>).

The Environmental Assessment (Scotland) Act 2005, (<http://www.opsi.gov.uk>).

The Government Economic Strategy, (www.scotland.gov.uk).

Principles and Priorities: The Government's Programme for Scotland, (www.scotland.gov.uk).

Scotland's Budget Strategic Review, (www.scotland.gov.uk).

Choosing Scotland's Future - A National Conversation, (www.scotland.gov.uk).

Strony internetowe

www.scotland.gov.pl

www.scottish.parliament.uk

www.defra.gov.uk

<http://bbc.news.co.uk>

www.snp.org

Tomasz Ganobis

Wybierając naszą przyszłość: Strategia zrównoważonego rozwoju Szkocji

*Przodkowie oddali nam zasoby planety,
a naszą rolą jest przekazać je przyszłym pokoleniom.*

W obliczu wyzwań XXI wieku koniecznością stało się uregulowanie kwestii zrównoważonego rozwoju w sposób przemyślany i uporządkowany. Rząd szkocki (*The Scottish Executive*) podpisał wiosną 2005 r. ogólnobrytyjski dokument pod nazwą *Strategiczne ramy dla zrównoważonego rozwoju Zjednoczonego Królestwa*. Aby wprowadzić w życie płynące z niego ustalenia, zainicjowano proces tworzenia strategii zrównoważonego rozwoju na poziomie szkockim. W rozwijaniu strategii rząd wziął pod uwagę wnioski płynące z innych dokumentów strategicznych – *Przeglądu Programowego Zmian Klimatycznych* oraz konsultacji do *Strategii Zielonych Miejsc Pracy*. Zgodnie z zasadą, że za każdą strategię odpowiedzialny jest jeden minister, tę strategię rozwijał minister do spraw rozwoju środowiska naturalnego i rolnictwa, przy wsparciu podkomitetu ds. zrównoważonej Szkocji, a także międzydepartamentalnych grup doradców. Ścisłe współpracowano również z kluczowymi interesariuszami spośród opinii publicznej, biznesu i trzeciego sektora: Szkockim Forum Zrównoważonego Rozwoju, Szkockim Forum Obywatelskim oraz Komisją ZR.

Efektom tych prac stała się przyjęta w grudniu 2005 r. *Strategia zrównoważonego rozwoju Szkocji*, zwana dalej Strategią. Wizja zawarta w Strategii głosi, iż *celem zrównoważonego rozwoju jest umożliwienie wszyst-*

kim ludziom na świecie zaspokojenia ich podstawowych potrzeb i cieszenia się lepszą jakością życia, bez zagrożenia jakości życia przyszłych pokoleń.¹

Strategia składa się z czterech części. Na początku omówiony jest kontekst zrównoważonego rozwoju, odpowiadający na pytanie, dlaczego jest on tak ważny. Następnie wymienione są cztery cele strategiczne:

- ♦ zrównoważona konsumpcja i produkcja, czyli osiąganie więcej mniejszym kosztem, oraz redukcja nieefektywnego zużycia zasobów;
- ♦ zmiana klimatu i energia, czyli głęboka zmiana w sposobie tworzenia i użytkowania energii;
- ♦ ochrona zasobów naturalnych i poprawa środowiska, czyli lepsze zrozumienie dla ograniczeń środowiskowych;
- ♦ zrównoważone społeczności, czyli takie, które na poziomie lokalnym ucieleśniają zasady zrównoważonego rozwoju.

Konkretyzacją tych celów są poszczególne rozdziały dokumentu. Na ich podstawie można wyróżnić priorytety podstawowe oraz tak zwane priorytety relacyjne. Do tych pierwszych należą: budowa silnej, zrównoważonej gospodarki, dobrobyt mieszkańców, wspieranie rozwijających się społeczności, ochrona naturalnego dziedzictwa i zasobów, globalny udział, czyli zużycie zasobów planety (przeciętny Szkot zużywa prawie dwa i pół razy więcej zasobów naturalnych niż statystyczny mieszkaniec naszego globu!) i wreszcie, uczenie się, jak sprawić, by Szkocja była zrównoważona.

Istnieją także priorytety relacyjne. Ich nazwa pochodzi od tytułów rozdziałów: *making the links*, czyli tworzenie relacji, związków. Tymi priorytetami są: przemieszczanie się, żywność (starania, aby była zdrowa, dostępna i odpowiadała społecznym potrzebom), sprawiedliwość środowiskowa, odpady, a także strefy zabudowane.

Priorytety, czyli rozdziały, traktują oczywiście o najważniejszych problemach zrównoważonego rozwoju Szkocji. Każdy rozdział prezentuje wizję w formie kilku punktów, które są następnie rozwijane. Te punkty można uznać za działania. Po tzw. rozdziałach problemowych następuje omawianie kwestii realizacji Strategii, m.in. z podpunktami dotyczącymi mierzenia postępu.

Ostatnia część dokumentu dotyczy udziału poszczególnych kategorii interesariuszy w realizacji Strategii. Nakreśla się działania sektora publicznego, a także możliwy udział jednostek i gospodarstw domowych, przedsiębiorców, społeczności i organizacji społecznych.

¹ Wybierając naszą przyszłość. Strategia zrównoważonego rozwoju Szkocji, s. 6.

Strategia zrównoważonego rozwoju precyzuje także kwoty, które rząd ma zamiar przeznaczyć na określone działania. Jednakże dokument bezpośrednio nie odnosi się do kwestii źródeł przyszłego finansowania. Nie jest to niedopatrzeniem, gdyż Strategia zgodna jest z przeglądem wydatków (*Spending Review*), trzyletnim dokumentem finansowym, gwarantującym środki na jej realizację.

Unikatowym, jak na polskie warunki, rozwiązaniem jest zamieszczenie w Strategii analiz przypadków (*case studies*), które są niejako praktyczną ilustracją problemów omawianych w teorii. Strategia nie jest więc tylko zbiorem ogólnych haseł, ale zawiera także szereg praktycznych, szczegółowych rozwiązań.

Jednym z nich jest *Edinburgh City Car Club*, czyli Miejski Klub Samochodowy Edynburga, program adresowany do mieszkańców Edynburga, którzy mogą wypożyczać samochody wtedy, kiedy naprawdę ich potrzebują. Członka klubu interesuje jedynie czas używania pojazdu i przejechany dystans, gdyż jedynie za to płaci. Jeden samochód klubowy odpowiada użytkowaniu pięciu samochodów prywatnych. Takie przykłady jak ten jasno pokazują, że wypełnianie wyzwań zrównoważonego rozwoju jest nie tylko korzystne dla środowiska i dla społeczeństwa, ale także po prostu opłaca się.

Realizacja Strategii nie jest oczywiście rzeczą łatwą, dlatego też Szkoci ustalili okoliczności pomocne w jej wykonaniu. Nadali zrównoważonemu rozwojowi największą rangę w procesie rządzenia, zainicjowali mierzenie postępu za pomocą szerokiego wachlarza mierników oraz wzmocnili społeczną odpowiedzialność. Kluczowymi dokumentami w implementacji Strategii są plany rozwoju (*development plans*), które wyznaczają wizję rozwoju w danym obszarze. Podstawą oceny stopnia realizacji Strategii jest wspomniany zestaw mierników.

Ewaluacja Strategii odbyła się już w formie przeglądu pod koniec 2006 r., następne raporty i opracowania mają być gotowe na koniec 2008 r. Po dwóch latach od wprowadzenia Strategii można próbować wyciągać jakieś wnioski. Nie należy jednak zapominać, iż Strategia była wdrażana jedynie przez kilkanaście miesięcy, bowiem okres od kwietnia do grudnia 2007 r. był czasem braku działań z powodu zmiany rządów. Trudno więc w tej mierze o obiektywne wnioski.

Samą Strategię należy bez wątplenia ocenić bardzo pozytywnie, zarówno pod względem realizacji celów, jak i samej budowy dokumentu. Strategia jest spójna, przemyślana i dąży do urzeczywistnienia pewnej wizji. Jest przy tym napisana w sposób bardzo jasny i przejrzysty, ujęcia tematów są ciekawe i opatrzone wieloma zdjęciami.

Niedociągnięciem Strategii, oprócz wspomnianych wskaźników, jest zbytne skupienie się na sukcesach w dążeniu do zrównoważonego rozwoju (np. czystsze powietrze), przy jednoczesnej marginalizacji tych problemów, które są rozwiązywane mniej spektakularnie (np. ekspansja lotnisk i ruchu lotniczego). Dzięki konsultacjom społecznym Strategia uwzględnia wszystkie cele i zadania, które znalazły w kraju szerokie poparcie. Wydaje się, iż umożliwi to przyjęcie przynajmniej podstawowych założeń Strategii, także przez następną ekipę zarządzającą Szkocją. Pozwoli to tym samym na wypełnienie podstawowego celu istnienia Strategii, czyli na rozwój społeczno-gospodarczy bez uszczerbku dla przyszłych pokoleń.

Rekomendacje dla Polski

W Polsce nie istnieje przyjęta strategia zrównoważonego rozwoju, dlatego zalecane są następujące, przykładowe działania:

- ♦ **Nadanie zrównoważonemu rozwojowi większej rangi.** Rząd powinien być liderem zmian, podkreślając na każdym kroku konieczność roztropnego podejścia do wyzwań rozwojowych naszego kraju, z uwzględnieniem wymagań zrównoważenia, rozumianego jako połączenie gospodarki, sfery społecznej i ochrony środowiska.
- ♦ **Planowanie wydatków budżetu na zrównoważony rozwój z wyprzedzeniem,** np. w postaci trzyletniego planu wydatków.
- ♦ **Modernizacja infrastruktury drogowej i kolejowej,** połączona z promocją efektywnie działającego transportu publicznego, co przyczyni się także do inkluzji społecznej.
- ♦ **Zrównoważony rozwój jako główny cel przyświecający planowaniu przestrzennemu** w miastach i na wsiach.
- ♦ **Finansowanie programów związanych z kapitałem ludzkim,** w pierwszej kolejności tych, które odnoszą się do ludzi i ich postaw - szkolenia dla administracji, firm, szkół, społeczności lokalnych, biznesu itd.
- ♦ **Wprowadzenie wymagań zrównoważonego rozwoju do programów edukacyjnych,** od poziomu podstawowego po akademicki.

Bibliografia

Sustainable Development in Scotland. A review of progress of the Scottish Executive. Executive Summary 2007. Sustainable Development Commission Scotland, (<http://www.sd-commission.org.uk/publications.php?id=585>).

Zrównoważony Rozwój w Szkocji. Przegląd postępu Szkockiej Egzekutywy. Streszczenie 2007, Szkocka Komisja Zrównoważonego Rozwoju.

Strony internetowe

www.scotland.gov.uk

www.sd-commission.gov.uk

Strona intranetowa Rządu Szkockiego (nieдоступna z zewnątrz)

Przemysław Pacześ

Strategiczne programowanie rozwoju na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec

Strategiczne programowanie rozwoju w Republice Federalnej Niemiec należy rozpatrywać w kontekście podziału terytorialnego państwa. Niemcy są krajem związkowym, złożonym z szesnastu landów, posiadających wysoki poziom autonomii i jednocześnie biorących czynny udział w programowaniu społeczno-gospodarczym w państwie. Programowanie społeczno-gospodarcze w Niemczech należy zatem rozpatrywać zarówno na poziomie federalnym, jak i na poziomie krajów związkowych.

Zasadniczym dokumentem dla programowania społeczno-gospodarczego Niemiec na poziomie federalnym jest umowa koalicyjna zawarta 18 listopada 2005 r. w Berlinie pomiędzy Angelą Merkel, przewodniczącą CDU, Edmundem Stoiberem, szefem CSU oraz Matiasem Plackem, szefem SPD. Dokument ten wyznacza sposób funkcjonowania rządu oraz priorytety, cele i zadania zrównoważonego rozwoju Niemiec.

Umowa koalicyjna wyznacza strategiczne kierunki działań rządu niemieckiego, np.: *Wiecej szans dla innowacji i pracy*, program zawierający strategię *High-Tech Deutschland*. Dokument zawiera również wytyczne do reformy systemu podatkowego w Republice Federalnej Niemiec, stawiając za cel jego uproszczenie. Kolejną strategią jest *Aufbau Ost*, wyznaczająca kierunki działań zmierzające do odbudowy gospodarki i infrastruktury Niemiec Wschodnich. Natomiast strategią bezpieczeństwa socjalnego zwiększa zdolność państwa do skutecznego działania. Inną strategią jest *Innovative Verwaltung*, czyli innowacyjna administracja.

Omawiana umowa koalicyjna nie nakłada na nikogo obowiązku opracowywania strategii społeczno-gospodarczych. Inicjatywa w tym obszarze należy do szefów resortów, którzy przekazują wytyczne podległym

sobie ministerstwom. Następnie opracowana strategia przedstawiana jest na posiedzeniu rządu i przyjmowana w formie uchwały.

Landy uczestniczą w procesie programowania strategicznego na szczeblu federalnym poprzez współpracę izby wyższej parlamentu niemieckiego, czyli Bundesratu z rządem Republiki Federalnej Niemiec. Dzięki temu przedstawiciele szesnastu państw związkowych, wchodzący w skład Bundesratu, mają realny wpływ na proces programowania strategicznego na szczeblu centralnym. Artykuł 23 Konstytucji RFN reguluje zakres współpracy między rządami krajów związkowych a rządem centralnym.

Programowanie społeczno-gospodarcze na poziomie państw związkowych koncentruje się wokół trzech głównych kierunków działań. Pierwszym jest tworzenie regionalnych programów operacyjnych, które realizują wytyczne rządu. Drugim kierunkiem działań na poziomie lokalnym jest inicjowanie nowych programów strategicznych i odniesienie ich do strategii federalnych. Kraje związkowe jako interesariusze są oczywiście bardzo zaangażowane w proces budowania strategii na szczeblu centralnym, ponieważ w ten sposób mogą rozwiązać wiele własnych problemów. Trzecim kierunkiem działań państw związkowych jest przeprowadzanie konsultacji społecznych. Niemieckiemu rządowi bardzo zależy na szerokim poparciu społecznym dla centralnych strategii społeczno-gospodarczych. W tym celu władze państw związkowych organizują konferencje uzgodnieniowe, warsztaty czy grupy robocze, na których omawiana jest problematyka planowanych strategii społeczno-gospodarczych. Do udziału w konsultacjach społecznych zapraszane są organizacje pozarządowe, np.: Związek Niemieckich Miast i Gmin, Niemiecki Krajowy Związek Zawodowy czy Niemiecka Rada Kobiet, a także eksperci i przedstawiciele Komisji Europejskiej. Konsultacje społeczne przeprowadzane są także na etapie wdrażania strategii. Wtedy każda z zainteresowanych stron ma możliwość włączenia się w proces ich realizacji. Dzięki temu problemy powstające na etapie realizacji strategii mogą być rozwiązywane na bieżąco.

Narodowy Strategiczny Plan Ramowy RFN na lata 2007-2013 oraz Narodowy Program Reform w najważniejszych tezach są zgodne ze Strategią Lizbońską - unijnym dokumentem strategicznym.

Podsumowując, należy podkreślić znaczenie krajów związkowych w programowaniu społeczno-gospodarczym w Niemczech. Realizując ten model, rząd Republiki Federalnej Niemiec urzeczywistnia zasadę subsydialności, która włącza niższe szczeble administracji w proces zarządzania na szczeblu centralnym. U podstaw tej współpracy leży umowa koalicyjna, która reguluje cały zakres programowania społeczno-gospodarczego w kraju.

Marcin Pindych

Innowacyjna administracja

Ukierunkowana na przyszłość administracja poprzez innowacje (*Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen* - ZOVI) to horyzontalna strategia modernizacji niemieckiej administracji federalnej. Wizją przedstawioną w ZOVI jest nowoczesna administracja federalna, która dzięki innowacjom i ukierunkowanym na przyszłość rozwiązaniom jest zdolna do szybszego i lepszego wykonywania coraz bardziej skomplikowanych zadań przy mniejszym zużyciu zasobów.

ZOVI jest poprawnie skonstruowanym dokumentem, zawierającym wszystkie niezbędne elementy typowej strategii, w szczególności wizję, cele strategiczne oraz strategiczne kierunki (operacyjne obszary) działań. Przejrzystość ZOVI udało się zachować dzięki umieszczeniu szczegółowych kwestii o charakterze technicznym i operacyjnym w oddzielnym „Planie Wdrażającym” (*Umsetzungsplan* - UP).

System wdrażania przedstawiony w UP ZOVI opiera się na konkretnych projektach realizowanych w poszczególnych obszarach i podobszarach przez właściwe ministerstwa.

Proces monitorowania odbywa się na poziomie projektów, a nie na poziomie celów strategicznych czy obszarów działań, co może utrudnić uzyskanie pełnego obrazu postępów wdrażania ZOVI.

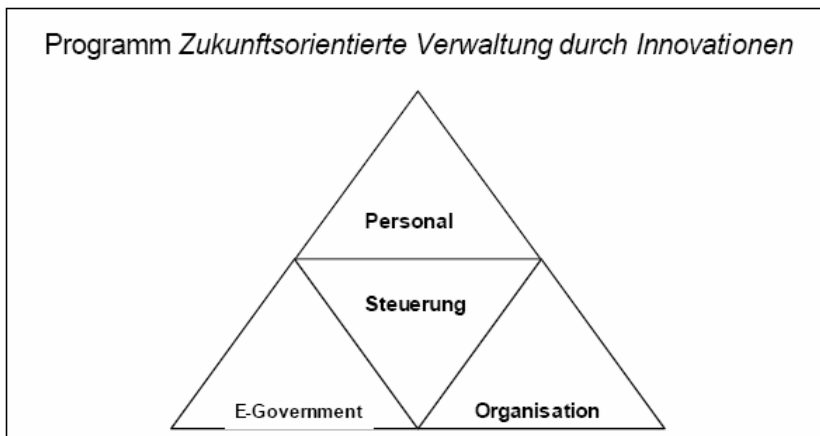
Należy podkreślić wysoki stopień spójności ZOVI z innymi dokumentami strategicznymi, takimi jak odnowiona Strategia Lizbońska (SL), NPR, Umowa Koalicyjna z 2005 r. (*Koalitionsvertrag* - KV), Strategia high-tech dla Niemiec (*die Hightech-Strategie für Deutschland* - HTS), Redukcja biurokracji i lepsze prawodawstwo (*Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung* - BBR), i E-Government 2.0 (E-G 2.0).

W Polsce nie istnieje dokument rządowy, który mógłby zostać uznany za odpowiednika ZOVI. Opracowanie i wdrożenie kompleksowej strategii opartej na ZOVI z pewnością przyspieszyłoby proces modernizacji administracji publicznej w kraju.

ZOVI - geneza, tryb opracowania, główne założenia i cele

Geneza i tryb prac nad projektem ZOVI

Punktem wyjścia dla programu rządowego *Ukierunkowana na przyszłość administracja poprzez innowacje (Zukunftorientierte Verwaltung durch Innovationen - ZOVI)* było założenie, że niemieckiej administracji federalnej potrzebna jest kompleksowa, spójna i horyzontalna strategia modernizacji ze szczególnym uwzględnieniem następujących obszarów: personel (*Personal*), zarządzanie (*Steuerung*), organizacja (*Organisation*) oraz *e-government*¹.



Źródło: ZOVI, s. 3-4.

Należy zaznaczyć, że ZOVI nie jest pierwszym dokumentem strategicznym w zakresie reformy administracji federalnej Niemiec. W samej ZOVI nie ma jednak bezpośredniego nawiązania do poprzednich strategii

¹ Program rządowy *Zukunftorientierte Verwaltung durch Innovationen (Ukierunkowana na przyszłość administracja poprzez innowacje)* przyjęty przez rząd RFN w dniu 13 września 2006 r., http://www.verwaltung-innovativ.de/cdn_046/nn_684508/DE/Presse/Pressemitteilungen/PresseArchiv/2007/20070228_bundesregierung_beschlie_C3_9Ft_konkrete.html?_nnn=true, s. 3.

- wskazuje się jedynie, że ZОВI jest horyzontalną strategią dalszej modernizacji administracji federalnej.² Warto zwrócić uwagę, że od 1999 r. realizowany był program *Moderner Staat - Moderne Verwaltung* (*Nowoczesne państwo - nowoczesna administracja - MS-MV*), ukierunkowany na nowoczesne zarządzanie w administracji, redukcję biurokracji oraz *e-government*.³ Są to jednocześnie trzy filary tworzące wspólnie trwałą fundament dla reform i innowacji w administracji publicznej.⁴

Mając na uwadze zbieżność głównych założeń obu programów, należy przyjąć, że ZОВI stanowi kontynuację programu MS-MV w zakresie reformy administracji poprzez innowacje.

Projekt ZОВI został opracowany w BMI, przy wydatnym udziale ekspertów spoza ministerstwa, głównie z branży informatycznej. Zgodnie z informacją przekazaną przez urzędników BMI ostateczne przyjęcie ZОВI było poprzedzone szeroko zakrojonymi konsultacjami międzyresortowymi oraz społecznymi. Każdy zainteresowany mógł, korzystając z formularza elektronicznego zamieszczonego w Internecie, zgłosić swoje uwagi do projektu. Przedstawiciele BMI odbyli także szereg spotkań z najważniejszymi partnerami społecznymi.

Główne założenia, cele i operacyjne obszary działań

Wizją przedstawioną w ZОВI jest nowoczesna administracja federalna, która dzięki innowacyjnym i ukierunkowanym na przyszłość rozwiązaniom jest zdolna do szybszego i lepszego wykonywania bardziej skomplikowanych zadań przy mniejszym zużyciu zasobów.⁵

Celom strategicznym poświęcony został rozdział IV ZОВI. Warto zauważyć, że cele nie zostały sformułowane w formie haseł, ale dość szczegółowych opisów. Na ich podstawie można wymienić następujące cele strategiczne ZОВI:

- ♦ włączenie pracowników administracji publicznej w proces tworzenia przyjaznej innowacjom kultury administracyjnej;
- ♦ rozwój modeli zarządzania w administracji z uwzględnieniem różnorodności procesów i zadań urzędów;

² ZОВI, op. cit., s. 4.

³ Program *Moderner Staat - Moderne Verwaltung* (*Nowoczesne Państwo - Nowoczesna Administracja*) zatwierdzony przez rząd RFN w dniu 1 grudnia 1999 r., <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/ThemenAZ/innenpolitik-2006-08-10-moderner-staat-moderne-verwaltung.html>

⁴ Ibidem.

⁵ ZОВI, op. cit., s. 6.

- ♦ ukierunkowana na procesy organizacja, charakteryzująca się wspólnie ponoszoną odpowiedzialnością zawodową za powierzone zasoby, jasnym podziałem kompetencji, zdolnością do szybkiego reagowania i podejmowania decyzji;
- ♦ aktywny rozwój federalnego programu *E-Government* oraz udział w projektach realizowanych wspólnie z landami (*Deutschland-Online* - Niemcy Online);
- ♦ administracja federalna w roli odpowiedzialnego i nastawionego na cel partnera w systemie krajowych i międzynarodowych organizacji służby publicznej.⁶

Powyższym celem strategicznym przyporządkowano poniższe operacyjne obszary działań wymienione w rozdziale V ZOVI:

- ♦ **personel** (podobszary: ukierunkowane na przyszłość zarządzanie personelem, jasna odpowiedzialność kierownicza);
- ♦ **zarządzanie** (podobszar: wzmocnienie zarządzania administracją);
- ♦ **organizacja** (podobszary: regularna i ciągła krytyczna ocena wykonywanych zadań, optymalizacja procesów wewnątrzorganizacyjnych);
- ♦ **e-government** (podobszary: ukierunkowana na potrzeby rozbudowa oferty administracji federalnej online, elektroniczna współpraca między sektorem biznesowym a administracją poprzez wspólne łańcuchy procesów, bezpieczna identyfikacja dla *E-Government* i *E-Business*, bezpieczna elektroniczna przeszerzeń komunikacyjna);
- ♦ **wzmocnienie zdolności do współpracy na arenie międzynarodowej.**

W ramach poszczególnych obszarów i podobszarów wymienia się przykładowe działania zmierzające do realizacji celów wytyczonych w ZOVI (np. wzmocnienie kompetencji w zakresie zarządzania strategicznego w urzędach, optymalizacja obsługi obywateli, wprowadzenie od roku 2008 elektronicznego dowodu osobistego).

ZOVI jako dokument strategiczny

Słowo *strategia* pochodzi z języka greckiego i pierwotnie nazywało obszar sztuki wojennej, obejmujący przygotowanie i prowadzenie wojny

⁶ Ibidem, s. 11.

oraz poszczególnych jej kampanii i bitew.⁷ Współcześnie słowo *strategia* oznacza przemyślany plan działań w jakiejś dziedzinie.⁸

Na strukturę typowej strategii składają się następujące elementy:

- ◆ diagnoza,
- ◆ wizja,
- ◆ cel strategiczny,
- ◆ strategiczne kierunki działań,
- ◆ system wdrażania,
- ◆ system monitorowania.⁹

Bez wątplenia ZОВI zawiera diagnozę (opis sytuacji wyjściowej)¹⁰, wizję¹¹, cele strategiczne¹² oraz operacyjne obszary (będące *de facto* odpowiednikami „strategicznymi kierunkami”) działań.¹³

System wdrażania został jedynie zarysowany poprzez wymienienie przykładowych narzędzi (środków) realizacji strategii oraz wskazanie, iż projekty i środki realizacji pierwszej fazy ZОВI powinny znaleźć się w specjalnym Planie Wdrażającym (*Umsetzungsplan*).¹⁴

W ZОВI brak jest natomiast informacji na temat systemu monitorowania. Znaleźć można jedynie wzmiankę, iż instytucją odpowiedzialną za zarządzanie programem jest międzyresortowa Komisja ds. Organizacyjnych (*Ausschuss für Organisationsfragen - AfO*).¹⁵

Należy podkreślić, że ZОВI ma charakter *stricte* strategiczny i nie zawiera elementów typowych dla dokumentów planistycznych niższego szczebla, jak np.:

- ◆ wskazanie konkretnych działań programowych, instytucjonalnych, organizacyjnych oraz legislacyjnych¹⁶,

⁷ Słownik języka polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/lista.php?co-strategia>.

⁸ Ibidem.

⁹ K. Gulda, *Opracowanie i realizacja polskiej strategii dla innowacji pt. „Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013”*, Warszawa, dnia 7 maja 2007 r., s. 5. Tekst prezentacji znajduje się w załączniku III.

¹⁰ ZОВI, op. cit., s. 3.

¹¹ Ibidem, s. 4.

¹² Ibidem, s. 9.

¹³ Ibidem, s. 11.

¹⁴ Ibidem, s. 18.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Wydaje się, iż wskazanie w ZОВI przykładowych działań programowych, instytucjonalnych oraz organizacyjnych ma charakter czysto informacyjny i nie wpływa negatywnie na czytelność tego dokumentu.

- ◆ harmonogram realizacji działań,
- ◆ instytucje odpowiedzialne za wdrażanie poszczególnych kierunków dla realizacji każdego z obszarów priorytetowych,
- ◆ nakłady finansowe niezbędne do realizacji założonych działań.

Bardzo dobrym rozwiązaniem wydaje się umieszczenie powyższych elementów w odrębnym Planie Wdrażającym (*Umsetzungsplan* - UP ZOVI).¹⁷ Dzięki temu ZOVI zachowała przejrzystość i typową dla dokumentów strategicznych strukturę.

W odniesieniu do objętości i poziomu szczegółowości ZOVI należy stwierdzić, że na tle innych dokumentów strategicznych sprawia wrażenie niezwykle zwięzłego - jego objętość zamyka się w 18 stronach. Wynika to, jak można sądzić, przede wszystkim z dość wąskiego zakresu przedmiotowego ZOVI. Z drugiej jednak strony, niektóre istotne kwestie, jak np. system wdrażania i monitorowania, zostały opisane dość zdawkowo. ZOVI cechuje też względna przejrzystość, chociaż brakuje np. sformułowania celów strategicznych w formie haseł.

System wdrażania i finansowania ZOVI

Pierwsza faza wdrażania ZOVI odbywa się w oparciu o projekty realizowane w ramach UP. Dokument ten wskazuje metody, instrumenty oraz środki, które mogą w sposób ciągły wspierać proces przemian w administracji federalnej.¹⁸ Poszczególne obszary operacyjne zostały podzielone na podobszary, którym przyporządkowano odpowiednie projekty.

W każdym projekcie wskazano cel/korzyść, grupę docelową oraz uczestniczące ministerstwa i inne urzędy administracji federalnej, środki realizacji w 2007 r., perspektywy i punkty krytyczne do 2010 r., a także zawarto opis projektu.

Bardzo ważną rolę we wdrażaniu ZOVI odgrywa wspomniana wcześniej międzyresortowa Komisja ds. Organizacyjnych (AfO), która odpowiada za zarządzanie całym programem. W procesie wdrażania ZOVI do zakresu kompetencji AfO należy:

¹⁷ *Umsetzungsplan 2007 zum Regierungsprogramm Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen (Plan Wdrażający 2007 do programu rządowego „Ukierunkowana na przyszłość administracja poprzez innowacje)* zatwierdzony przez rząd federalny w dniu 28 lutego 2007 r., http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_047/nm_684508/DE/Presse/Pressemitteilungen/PresseArchiv/2007/20070228_bundesregierung_beschlie_C3_9Ft_konkrete.html

¹⁸ UP ZOVI, op. cit., s. 9.

- ♦ wspieranie współpracy między ministerstwami i zapewnienie właściwej komunikacji poprzez organizowanie regularnych spotkań z udziałem przedstawicieli poszczególnych ministerstw,
- ♦ monitorowanie postępów w realizacji projektów opisanych w UP ZOVI w zakresie wskazanych w nich punktów krytycznych,
- ♦ przygotowanie projektów odpowiednich uchwał rządu, które są niezbędne do dalszego wdrażania ZOVI,
- ♦ inicjowanie nowych projektów i innych przedsięwzięć w zakresie modernizacji administracji.¹⁹

Proces wdrażania ZOVI wspiera również Federalna Akademia Administracji Publicznej (*Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung* - BAKÖV) poprzez przedstawienie odpowiedniej oferty specjalistycznych szkoleń dla kadr administracji publicznej.²⁰

Z procesem wdrażania strategii łączy się bezpośrednio zagadnienie sposobu finansowania poszczególnych działań. ZOVI przewiduje, że realizacja celów odbywać się będzie w oparciu o środki finansowe przewidziane w obowiązującym budżecie federalnym.²¹ Natomiast wdrażanie programu E-G 2.0, będącego częścią składową ZOVI, ma być finansowane w ramach budżetów poszczególnych ministerstw.²²

System monitorowania ZOVI

Jak to wyżej zaznaczono, sama ZOVI zawiera szcążkowe informacje na temat systemu monitorowania. Wspomina jedynie o instytucji zarządzającej programem - AfO oraz wskazuje na BMI, jako urząd odpowiedzialny za coroczne przygotowanie i przedłożenie rządowi federalnemu raportu o stanie wdrażania programu.²³

Bardziej szczegółowe informacje w tym zakresie znajdują się w UP ZOVI.²⁴ Zgodnie z zapisami tego dokumentu AfO monitoruje postępy

¹⁹ Ibidem, s. 82.

²⁰ Ibidem.

²¹ ZOVI, op. cit., s. 18.

²² *Umsetzungsplan 2007 zum Programm des Bundes „E-Government 2.0 (Plan Wdrażający 2007 do programu federalnego „E-Government 2.0”)* zatwierdzony przez rząd federalny w dniu 28 lutego 2007 r., http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_047/nn_684508/DE/Presse/Pressemitteilungen/PresseArchiv/2007/20070228_bundesregierung_beschlie_C3_9Ft_konkrete.html, s. 54.

²³ ZOVI, op. cit., s. 18.

²⁴ UP ZOVI, op. cit., s. 82.

w realizacji konkretnych projektów zawartych w UP ZOVI, ale tylko w zakresie punktów krytycznych określonych w tym dokumencie. AfO nie ma żadnych kompetencji w zakresie merytorycznej kontroli realizacji poszczególnych projektów. To zadanie przypisane zostało urzędowi odpowiedzialnym za prowadzenie danego projektu.²⁵

Warto zaznaczyć, że w ZOVI trudno doszukać się jakichkolwiek wskaźników, które pozwalałyby na określenie stopnia realizacji postanowień tej strategii jako całości. Po analizie UP ZOVI nasuwa się wniosek, że wskaźniki umiejscowiono na poziomie operacyjnym - oddzielny ich zestaw został przypisany do każdego z projektów zawartych w UP ZOVI. Informację, iż monitorowanie wdrażania ZOVI odbywa się w zasadzie na poziomie projektów, potwierdzili pracownicy BMI.²⁶

Obecnie trudno ocenić, czy mechanizm monitorowania ZOVI sprawdzi się w praktyce. Co prawda od przyjęcia ZOVI minął już ponad rok, ale UP 2007 został zatwierdzony dopiero w lutym 2007 r. Pierwszy raport na temat wdrażania ZOVI został opublikowany w 2008 r.

Miejsce ZOVI wśród innych dokumentów strategicznych

Z zapisów ZOVI wynika, że strategia ta, ze swoimi celami i operacyjnymi obszarami działań, wpisuje się w strategiczny cel niemieckiego rządu, jakim jest zasadnicze polepszenie warunków dla wzrostu i zatrudnienia.²⁷ Tym samym ZOVI jest spójna z odnowioną Strategią Lizbońską oraz z dokumentem wdrażającym SL w Niemczech - NPR.

Zgodnie z tym najważniejszym dokumentem w zakresie programowania społeczno-gospodarczego w Niemczech jest KV. W dokumencie tym wskazano na potrzebę zbudowania innowacyjnej, sprawnej i wydajnej administracji.²⁸ Wyrażono też przekonanie, że poprzez wprowadzenie centralnej i opartej na technologii teleinformatycznej procedury w zakresie najważniejszych świadczeń państwa dla przedsiębiorców i obywateli (*e-government*) innowacyjna i oszczędna administracja może odgrywać wio-

²⁵ Ibidem.

²⁶ Załącznik II, Notatka..., op. cit., s. 3.

²⁷ ZOVI, op. cit., s. 4.

²⁸ *Koalitionsvertrag „Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit”* (umowa koalicyjna „Wspólnie dla Niemiec. Z odwagą i po ludzku”) zawarta w dniu 11 listopada 2005 r. przez partie tworzące koalicję rządową: CDU, CSU i SPD), http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/Anlagen/koalitionsvertrag.templateId-raw,property-publicationFile.pdf/koalitionsvertrag, s. 93.

dącą rolę.²⁹ Mając na uwadze założenia ZOVI, należy uznać, że dokument ten jest w pełni spójny z powyższymi postanowieniami KV.

Dokumentem, w którym można znaleźć wiele odniesień do obszaru modernizacji administracji, jest *Strategia high-tech dla Niemiec (die Hightech-Strategie für Deutschland - HTS³⁰)*. Z HTS wprost wynika, że ZOVI, a w szczególności E-G 2.0, stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie założeń HTS w zakresie zastosowania nowoczesnych technologii w sektorze publicznym.³¹

Kolejnym dokumentem strategicznym, ważnym z punktu widzenia postanowień ZOVI, jest program Redukcja biurokracji i lepsze prawodawstwo (*Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung - BBR³²*). W UP ZOVI stwierdzono wprost, że ZOVI przyczynia się bezpośrednio do osiągnięcia celów BBR.³³

Szczególnym dokumentem strategicznym jest program federalny *E-Government 2.0 (E-G 2.0)*, będący częścią składową ZOVI. Jego najistotniejsze założenia zostały zawarte w ZOVI w części poświęconej *e-government*, natomiast właściwa treść tej strategii znajduje się w oddzielnym dokumencie³⁴, z własną wizją, celami, systemem wdrażania itp. Jako strategia niższego rzędu E-G 2.0 w pełni wpisuje się w założenia ZOVI.

Rekomendacje dla Polski

Po zapoznaniu się z systemem programowania społeczno-gospodarczego w Niemczech oraz po analizie treści dokumentu strategicznego *Ukierunkowana na przyszłość administracja poprzez innowacje (Zukunftorientierte Verwaltung durch Innovationen - ZOVI)* należy wskazać na następujące wnioski oraz oparte na nich rekomendacje, które powinny zostać

²⁹ Ibidem.

³⁰ Zob. *Die Hightech-Strategie für Deutschland (Strategia high-tech dla Niemiec)* została zatwierdzona przez rząd RFN w dniu 29 sierpnia 2006 r., <http://www.hightech-strategie.de/>.

³¹ Ibidem, s. 10, 20, 22, 26, 56, 57, 58.

³² Program *Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung* („Redukcja biurokracji i lepsze prawodawstwo”) przyjęty przez rząd RFN w dniu 25 kwietnia 2006 r., http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_046/nn_684684/DE/Buerokratieabbau/programm_buerokratieabbau_bessere_rechtssetzung.html?_nnn=true.

³³ UP ZOVI, op. cit., s. 7.

³⁴ Program *E-Government 2.0* przyjęty przez rząd RFN w dniu 13 września 2006 r., http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_046/nn_684508/DE/Presse/Pressemitteilungen/PresseArchiv/2007/20070228_bundesregierung_beschlie_C3_9Ft_konkrete.html?_nnn=true.

uwzględnione w procesie przygotowania i wdrażania analogicznej strategii w Polsce:

- ♦ **Sformułowanie celów strategicznych w formie zwięzłych haseł.** Sformułowanie celów strategicznych wyłącznie w formie opisowej wpływa negatywnie na czytelność dokumentu. Dlatego też zaleca się określenie celów w formie zwięzłych haseł.
- ♦ **Opracowanie Planu Wdrażającego ZOVI.** Bardzo dobrym rozwiązaniem sprzyjającym przejrzystości ZOVI jest umieszczenie kwestii szczegółowych (technicznych, operacyjnych) w oddzielnym Planie Wdrażającym (*Umsetzungsplan*). Zaleca się przyjęcie analogicznego rozwiązania przy opracowywaniu polskiej strategii reformy administracji publicznej. Monitorowanie postępów wdrażania ZOVI opiera się na wskaźnikach przypisanych do konkretnych projektów zawartych w UP ZOVI. Brak jednolitych wskaźników na poziomie poszczególnych celów strategicznych i obszarów działania może powodować trudności przy próbie precyzyjnego określenia stanu realizacji ZOVI jako całości. Zaleca się, aby system monitorowania opierał się na różnych wskaźnikach przypisanych odpowiednio konkretnym działaniom oraz celom strategicznym lub obszarom działań.
- ♦ **Powiązanie systemu monitorowania strategii ze wskaźnikami wykorzystywanymi w innych dokumentach strategicznych.** W celu zachowania spójności w polskim systemie planowania strategicznego zaleca się powiązanie systemu monitorowania strategii ze wskaźnikami wykorzystywanymi w innych dokumentach strategicznych, takich jak NSRO, KPR, a także w programach operacyjnych na lata 2007-2013. Jako wysoki należy określić stopień spójności ZOVI z innymi dokumentami polityczno-strategicznymi. Ze swoimi założeniami ZOVI wpisuje się w realizację odnowionej Strategii Lizbońskiej i niemiecki NRP. Na płaszczyźnie krajowej ZOVI uwzględnia zapisy KV z 2005 r. i HTS, przyczynia się do osiągnięcia celów BBR oraz jest podstawą opracowania strategii niższego rządu, tj. E-G 2.0.

W Polsce nie istnieje dokument rządowy, który mógłby zostać uznany za odpowiednika ZOVI. Dzięki opracowaniu i odpowiedniemu wdrożeniu kompleksowej strategii opartej na ZOVI mogłoby nastąpić przyspieszenie procesu modernizacji administracji publicznej w Polsce.

Bibliografia

- Das Nationale Reformprogramm*, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/DE_nrp_de.pdf
- Die Hightech-Strategie für Deutschland*, http://www.bmbf.de/pub/bmbf_hts_lang.pdf
- E-Government 2.0 - Das Programm des Bundes*, http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_047/nn_684508/DE/Presse/Pressemitteilungen/PresseArchiv/2007/20070228_bundesregierung_beschlie_C3_9Ft_konkrete.html?_nnn=true
- Gemeinsam für Deutschland - mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/_Anlagen/koalitionsvertrag,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag
- Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, <http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2007/GGO,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/GGO.pdf>
- Gulda K., *Opracowanie i realizacja polskiej strategii dla innowacji pt. Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013*, prezentacja przedstawiona w dniu 7 maja 2007 r. podczas spotkania w Krajowej Szkole Administracji Publicznej w Warszawie.³⁵
- Krajowy Program Reform na lata 2005-2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2005.
- Moderner Staat - Moderne Verwaltung*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/ThemenAZ/innenpolitik-2006-08-10-moderner-staat-moderne-verwaltung.html>
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Notatka z rozmowy z urzędnikami niemieckiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (*Bundesministerium des Innern - BMI*) nt. niemieckiego programu rządowego *Ukierunkowana na przyszłość administracja poprzez innowacje (Zukunftorientierte Verwaltung durch Innovationen - ZOV)*.³⁶
- Perspektiven für Deutschland - unsere Strategie für nachhaltige Entwicklung*.
- Strategia kierunkowa rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020*, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji 2005, www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=1652
- Umsetzungsplan 2007 E-Government 2.0 - Das Programm des Bundes*, http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_047/nn_684508/DE/Presse/Pressemitteilungen/

³⁵ Załącznik III.

³⁶ Załącznik II.

PresseArchiv/2007/20070228_bundesregierung_beschlie_C3_9Ft_konkrete.html?_nnn=true

Umsetzungsplan 2007 Zukunftorientierte Verwaltung durch Innovationen - Regierungsprogramm, http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_047/nn_684508/DE/Presse/Pressemitteilungen/PresseArchiv/2007/20070228_bundesregierung_beschlie_C3_9Ft_konkrete.html?_nnn=true

Zukunftorientierte Verwaltung durch Innovationen - Regierungsprogramm, http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_047/nn_684508/DE/Presse/Pressemitteilungen/PresseArchiv/2007/20070228_bundesregierung_beschlie_C3_9Ft_konkrete.html?_nnn=true

Strony internetowe

<http://bundesregierung.de>

<http://ec.europa.eu/growthandjobs>

<http://sjp.pwn.pl>

www.bmbf.de

www.bmi.bund.de

www.bmi.bund.de

www.mswia.gov.pl

www.verwaltung-innovativ.de

www.l.ukie.gov.pl

Jarosław Jankowski

Strategia Zaawansowanych Technologii w Republice Federalnej Niemiec

Podstawy programowania w Niemczech

Podstawowym punktem odniesienia wszystkich dokumentów strategicznych realizowanych w Niemczech jest Strategia Lizbońska. Na poziomie krajowym obszar działań wyznaczają dwa dokumenty o charakterze ramowym. Pierwszym z nich jest Narodowy Program Reform (*das Nationale Reformprogramm*¹), który został opracowany w 2005 r., a następnie uzupełniony w roku 2006. Uzupełnienie stanowi raport na temat przewidywanego tempa realizacji programu reform. Raport ten: *Wspieranie innowacyjności – wzmacnianie bezpieczeństwa – dokończenie zjednoczenia Niemiec (Innovationen forcieren – Sicherheit im Wandel fördern – Deutsche Einheit vollenden)* odnosi się bezpośrednio do celów Strategii Lizbońskiej i wskazuje trzy najważniejsze wyzwania, przed którymi stoi dziś państwo niemieckie:

- ◆ przyspieszenie zmian technologicznych,
- ◆ zaawansowanie procesów globalizacyjnych w gospodarce światowej,
- ◆ zmiany w strukturze demograficznej społeczeństwa niemieckiego.

Drugim dokumentem ramowym, wyznaczającym kierunki działań państwa niemieckiego, jest Narodowy Strategiczny Plan Ramowy (*Nationa-*

¹ Pełny tekst NPR można znaleźć na stronie internetowej Rządu federalnego: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2005/12/_Anlagen/nationales-reformprogramm-deutschland-pdf-datei-929900,property-publicationFile.pdf

ler *Strategischer Rahmenplan*²). Dokument ten ma gwarantować spójność pomiędzy priorytetami działań wspólnotowych a działaniami określonymi w Narodowym Programie Reform. Poza tym NSPR wyznacza kształt poszczególnych Programów Operacyjnych oraz strategii sektorowych, które koncentrują się na wybranych problemach społeczno-ekonomicznych.

Wśród strategii sektorowych realizowanych obecnie w Niemczech można wskazać m.in. na Strategię Zaawansowanych Technologii dla Niemiec (*Die Hightech-Strategie für Deutschland*), która stanowi odpowiedź na pierwsze dwa spośród trzech wyzwań przedstawionych we wspomnianym powyżej raporcie. Natomiast strategią, odnoszącą się bezpośrednio do trzeciego wyzwania, tj. do zmian w strukturze demograficznej, jest dokument zatytułowany Strategia na Rzecz Kształcenia Ustawicznego w Republice Federalnej Niemiec (*Strategie für Lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland*³).

Strategia Zaawansowanych Technologii⁴ wskazuje nie tylko wizję naczelną dla rozwoju tych technologii, ale nazywa również cele w poszczególnych obszarach gospodarki oraz wskazuje sposoby ich realizacji. Strategia Zaawansowanych Technologii to dokument systemowy, który wyznacza wieloletnie kierunki rozwoju regulowanego przezeń obszaru.

Mówiąc o zasadach programowania obowiązujących w Niemczech, należy podkreślić, że nie ma tam ustawy czy innej regulacji prawnej, która określałaby sposób postępowania przy opracowywaniu dokumentów strategicznych. Pracownicy Ministerstwa Nauki, odpowiedzialni za opracowywanie dokumentów strategicznych, byli zdumieni pytaniem o tego typu regulacje. Odpowiedzieli, że krępowałyby one nadmiernie proces opracowywania, a zwłaszcza realizacji strategii, co w efekcie zbliżałoby te dokumenty do rozwiązań planistycznych znanych z państw komunistycznych. Dokumenty strategiczne są opracowywane na czas poszczególnych okresów legislacyjnych, tj. na cztery lata, a o ich dodatkowej sile i żywotności decyduje fakt zakotwiczenia naczelných założeń w umowach koalicyjnych. Dokumenty strategiczne, podobnie jak plany rozwoju firm prywatnych, powstają w ramach zasad planowania wypracowanych przez świat nauki i biznesu. O ich specyfice stanowi umocowanie tych zasad w porządku politycznym, co w praktyce oznacza formułowanie planów strategicznych na poszczególne okresy legislacyjne. Wiąże się to także z wpisywaniem dzia-

² Wersję zaakceptowaną przez KE można znaleźć m.in. na stronie Ministerstwa Gospodarki Niemiec: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/EU-Strukturpolitik/nationaler-strategie-rahmenplan-07-13.html>.

³ Bund-Länder Kommission, *Strategie für Lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 2004.

⁴ W dalszej części tekstu posłużono się także terminem Strategia High Tech.

łań strategicznych danego rządu do deklaracji rządowych oraz umów koalicyjnych.

Tryb prac nad Strategią

Pierwszy etap opracowania Strategii High Tech miał miejsce na początku 2005 r., czyli jeszcze za rządów kanclerza Schrödera. Na tym etapie eksperci wytypowani przez Ministerstwo Nauki (po konsultacjach ze światem nauki i biznesu) przygotowali sektorowe scenariusze (*Drehbücher*) przyszłej Strategii. Scenariusze te zawierały wykaz najistotniejszych badań realizowanych w poszczególnych sektorach wiedzy oraz przedstawiały kalendarz ich rozwoju. Dokumenty zostały następnie przekazane poszczególnym resortom (np. ochrona zdrowia do Ministerstwa Zdrowia, biotechnologia do Ministerstwa Nauki itd.). Na tym etapie ministerstwa były odpowiedzialne za wyselekcjonowanie strategicznych obszarów przyszłego wsparcia. W tym okresie odbyły się w Niemczech przyspieszone wybory. Zmiana kanclerza oraz koalicji rządzącej nie zakłóciły jednak prac nad Strategią, a jedynie doprowadziły do przesunięcia pewnych akcentów kompetencyjnych. Część zadań Ministerstwa Nauki przekazano Ministerstwu Gospodarki, na czele którego miał wówczas stanąć lider CSU Edmund Stoiber. Po utworzeniu koalicji pomiędzy SPD i CDU/CSU cel naczelny formułowanej Strategii High Tech (zwiększenie wydatków na badania i rozwój do poziomu 3% PKB do roku 2009) został 11 listopada 2005 r. wpisany do umowy koalicyjnej.⁵ O znaczeniu postulatu poprawy innowacyjności niemieckiego przemysłu świadczy fakt poświęcenia temu problemowi pierwszego rozdziału wspomnianej umowy koalicyjnej. W jednym z podpunktów tego rozdziału została umieszczona deklaracja zaangażowania finansowego Niemiec w badania i rozwój: *Poprzez ciągle innowacje Niemcy powinny osiągnąć przewagę konkurencyjną, tak aby wzrost kosztów produkcji postępował wolniej niż wzrost cen naszych wyrobów. By osiągnąć ten cel, gospodarka narodowa musi do roku 2010 osiągnąć poziom wydatków na badania i rozwój rządu 3% PKB*⁶. Cel ten został następnie ogłoszony na jednym z pierwszych posiedzeń rządu 15 grudnia 2005 r. Kanclerz Merkel podała do publicznej wiadomości założenia Strategii podczas Szczytu Informatyczno-Technologicznego 22 grudnia 2005 r.

⁵ Zob. *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit*. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 2005.

⁶ *Ibidem*, s. 23.

Cele Strategii

Naczelnym celem Strategii High Tech jest poprawa innowacyjności niemieckich przedsiębiorstw. By osiągnąć ten cel, rząd tzw. wielkiej koalicji pod przewodnictwem Angeli Merkel postawił przed sobą następujące zadania:

- ♦ poprawa efektywności wydatkowania środków publicznych, przeznaczanych na badania i rozwój,
- ♦ zwiększenie przejrzystości podejmowanych działań na tym obszarze, a zatem poprawa przepływu informacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w działania z zakresu badania i rozwoju,
- ♦ uzyskanie efektu synergii w zakresie badań i rozwoju poprzez podejmowanie wspólnych inicjatyw pomiędzy przedstawicielami przemysłu i nauki („usieciowienie” partnerów społecznych),
- ♦ wprowadzenie rozwiązania „parasolowego”, które skupiałoby wszystkich uczestników „gry o zaawansowane technologie”,
- ♦ stopniowe zwiększenie zaangażowania finansowego państwa w badania i rozwój do poziomu wyznaczonego przez Strategię Lizbońską, tj. do 3% PKB (w momencie rozpoczęcia wdrażania Strategii, tj. w roku 2005, w Niemczech wydawano 2,3% PKB na BiR).

W okresie rządów Gerharda Schrödera uznano, że pomimo realizacji wielu niezależnych projektów w dziedzinie nowych technologii brakowało rozwiązań systemowych. Jednak dopiero rząd Angeli Merkel przyjął takie rozwiązanie w postaci Strategii High Tech. Celem Strategii było wskazanie priorytetowych obszarów aktywności oraz wyznaczenie ram działania dogodnych dla osiągnięcia zakładanych w Strategii celów. Ramy te wyznacza rozdział drugi Strategii, który przewiduje wprowadzenie rozwiązań wzmacniających współpracę świata nauki i biznesu na rzecz poprawy innowacyjności.

Priorytety

Strategia ma bardzo szerokie spektrum oddziaływania. W jej ramach można wskazać cztery obszary priorytetowe:

- ♦ bezpieczeństwo publiczne oraz ochrona zdrowia, ze względu na dużą nośność polityczną tej tematyki;

- ♦ technologie informatyczne oraz komunikacja, ze względu na finansowe zaangażowanie w momencie rozpoczynania Strategii oraz kluczową pozycję rynkową Niemiec w tych obszarach;
- ♦ ochrona środowiska, ze względu na zaangażowanie Niemiec w implementację postanowień protokołu z Kioto oraz ze względu na potencjał gospodarczy rozwoju technologii umożliwiających wytwarzanie energii odnawialnej;
- ♦ mikrosystemy, ze względu na potencjał rozwojowy.

Finansowanie

Strategia nie przewiduje szczegółowych założeń budżetowych. Zakłada ona wzrost wydatków na badania i rozwój o 6 mld euro, tj. do poziomu 14 mld euro w latach 2006–2009. Strategia nie przewiduje wprost kontynuacji po roku 2009. Data ta została wyznaczona ze względu na kalendarz polityczny w Niemczech. W roku 2009 odbędą się kolejne wybory do Bundestagu. Pani Blankenfeld z MG, będąca jednym z koordynatorów Strategii, uważa jednak, że bez względu na wynik wyborów Strategia będzie kontynuowana.

Jak wskazano powyżej, jednym z założeń Strategii jest osiągnięcie wydatków na badania i rozwój na poziomie 14 mld euro łącznie w latach 2006–2009. Jednocześnie budżet federalny nie przewiduje tu wydzielonego strumienia pieniędzy, a w celu monitoringu tego zamierzenia sumuje się wszelkie wydatki ponoszone na badania i rozwój w ramach wszystkich resortów federalnych.

Koordinacja

Za koordynację i monitoring Strategii High Tech odpowiada Ministerstwo Nauki. Ministerstwo Gospodarki odpowiedzialne jest za realizację pięciu, spośród siedemnastu dziedzin oddziaływania Strategii. W celu lepszej koordynacji działań podejmowanych w ramach Strategii mniej więcej dwa razy w miesiącu spotykają się przedstawiciele poszczególnych resortów zaangażowanych w jej realizację. W spotkaniach tych jednak nie uczestniczą podmioty spoza administracji. Jednostką odpowiedzialną za ich organizację i przebieg jest Ministerstwo Nauki.

Efekty i ciągłość realizacji Strategii

Jeśli chodzi o efekty realizowanej Strategii, to jeden z jej współautorów z Ministerstwa Gospodarki stwierdził, że 60-70% programów realizowanych obecnie w ramach High Tech, byłoby realizowanych tak czy inaczej. Zaletą Strategii jest jednak nie tylko wypracowanie nowych programów badawczych oraz projektów wspierających innowacje, ale przede wszystkim uzyskanie lepszego sprzężenia zwrotnego pomiędzy poszczególnymi projektami, czyli ich silniejsze wzajemne powiązanie. Do momentu pojawienia się Strategii High Tech wiele niezależnych zespołów pracowało nad podobnymi problemami. Skutkiem takiego stanu rzeczy było dublowanie się ich wysiłków. Prowadziło to niejednokrotnie do efektu „wyważania otwartych drzwi”. Strategia High Tech zwiększyła więc efektywność działań, poprawiła ich przejrzystość oraz, poprzez powiązanie poszczególnych projektów tematycznych, doprowadziła do uzyskania pozytywnego efektu synergii. Przykładem są tu prace w ramach programu lotów kosmicznych nad projektem systemu nawigacji Galileo. Teoretycznie projekt ten byłby realizowany bez względu na wprowadzenie Strategii, ale stworzenie wspólnych ram dla działań z zakresu badań i rozwoju pomogło w wymianie wiedzy i doświadczeń „na gorąco” pomiędzy różnymi grupami naukowców, zajmującymi się tą tematyką. Wynika to z faktu, że wspólna platforma przyciąga dodatkowych ekspertów do poszczególnych działań. Innym przykładem pozytywnego oddziaływania Strategii jest przemysł samochodowy, który zareagował na zawarte w niej impulsy przywiązaniem większej wagi do badań w zakresie technologii przyjaznych dla środowiska.

Strategia High Tech jest postrzegana jako strategia parasolowa, której podporządkowane są poszczególne strategie sektorowe. W trakcie pierwszego roku jej realizacji dochodziło do prób wyodrębniania niektórych bloków tematycznych ze Strategii High Tech, co doprowadziłoby do jej osłabienia. Przykładem była próba niezależnego sformułowania Strategii Ochrony Środowiska, na fali raportu ONZ, dotyczącego efektów globalnego ocieplenia. Jednak ustalono, że działanie takie niepotrzebnie osłabiłoby wartość Strategii High Tech. Ostatecznie postanowiono dokonać jedynie korekty wewnątrz bloku tematycznego poświęconego ochronie środowiska.

Monitoring i ewaluacja

Interesująca jest forma ewaluacji Strategii. Sam dokument nie zawiera informacji na temat mechanizmów jego oceny, mimo to proces ewa-

luacji jest dokonywany rokrocznie. W tym celu prowadzi się badania trzech wymiarów Strategii:

- ♦ efektywność instrumentów realizacji,
- ♦ ocena zmian ram działania podmiotów objętych Strategią (chodzi przede wszystkim o zmiany w systemie podatkowym),
- ♦ tendencje i perspektywy rozwoju międzynarodowych badań naukowych i technologii.

Ocena ilościowa stanu wdrożenia Strategii polega na sporządzeniu przeglądu wydatków na badania i rozwój oraz stopnia zaawansowania realizowanych projektów. Pierwszy raz Raport Stopnia Wdrożenia Strategii⁷ (*Fortschrittsbericht*), przedstawiający poziom realizacji celów Strategii, został przygotowany jesienią 2007 r. Potencjalnie słabą stroną tej ewaluacji jest brak wskaźników monitoringu. Właściwie jedyny miernik ilościowy jest związany z poziomem zaangażowania finansowego wydatków na badania i rozwój. Dlatego też raport ewaluacyjny ma przede wszystkim charakter analizy jakościowej, połączonej z deklaracją polityczną. Niewiele znajdziemy w nim danych statystycznych. Zawiera on jedynie dane ilościowe na temat zrealizowanych nakładów finansowych na poszczególne obszary wsparcia objęte Strategią w minionym roku.

Wspomniany proces ewaluacji łączy się z procesem weryfikacji, czyli ze swoistą aktualizacją Strategii. Celem aktualizacji jest uelastycznienie działań strategicznych państwa w obszarze wsparcia zaawansowanych technologii. Konieczność rokrocznej aktualizacji Strategii jest podyktowana szybkością zmian w objętej nią dziedzinie. Mimo braku wskaźników ilościowych *Raport na temat stopnia wdrożenia Strategii* jest bardzo cennym dokumentem. Wprowadzenie związanego z nim ciągłego systemu ewaluacji sprawia, że Strategia jest bardziej elastyczna i otwarta na konieczne zmiany podyktowane dynamiką badań globalnych. Jednocześnie świadomość stałej oceny po stronie instytucji odpowiedzialnych za implementację Strategii stanowi dodatkowe źródło motywacji dla osób zaangażowanych w te prace.

Sposób realizacji Strategii

Strategia przewiduje całą pulę narzędzi realizacji. W ramach każdego obszaru oddziaływania została przeprowadzona analiza SWOT, na podstawie której sformułowano odpowiednie instrumenty wdrażania. Każdy obszar oddziaływania ma swoje indywidualne cele tematyczne, a ich

⁷ *Die Hightech Strategie für Deutschland – Erster Fortschrittsbericht*, Bonn-Berlin 2007.

realizację mają umożliwić indywidualne programy wsparcia. Ze względu na złożoność i wielostronność objętej Strategią problematyki formuła poniższego raportu nie pozwala na omówienie wszystkich narzędzi realizacji przewidzianych w Strategii. O skali przedsięwzięcia świadczy fakt, że dla każdego obszaru oddziaływania rozpisano swoisty plan działania, zawierający podział obowiązków i kompetencji pomiędzy resorty federalne oraz wskazujący narzędzia implementacji założeń Strategii. Jako że dla każdego z siedemnastu obszarów oddziaływania przewidziano od kilku do kilkunastu programów szczegółowych, nawet pobieżna ich analiza wymagałaby odrębnej pracy. Na użytek tego raportu chcę jedynie podkreślić, że autorzy Strategii w sposób systematyczny i wyczerpujący opracowali kalendarz i metody jej implementacji. Słabszą stroną przewidywanych rozwiązań jest brak ilościowych wskaźników stopnia realizacji poszczególnych programów. Taka indeksacja może mieć miejsce dopiero na poziomie formułowania instrumentów wykonawczych. Jednak Strategia nie stawia przed ich autorami takiego wymogu. By przybliżyć sposób działania instrumentów realizacji Strategii, przedstawiono tu jeden wybrany program.

Jednym z narzędzi realizacji Strategii jest inicjatywa Najlepszy Klaster (*Spitzencluster*).⁸ Do naczelných celów Strategii należy zachęcanie do współpracy pomiędzy światem nauki i gospodarką, a także pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorstwami. Inicjatywa *Najlepszy Klaster* zmierza do tak określonego celu poprzez finansowe wsparcie tego typu działań. W sierpniu 2007 r. Ministerstwo Nauki przedstawiło dokument poświęcony zasadom ubiegania się o fundusze w ramach inicjatywy *Najlepszy Klaster*.⁹ Niespełna dziesięciostronicowy dokument charakteryzuje potencjalne projekty, mogące ubiegać się o wsparcie oraz procedurę i kalendarz realizacji omawianego tu narzędzia. Dodatkowo dokument podaje dane kontaktowe koordynatora projektu, dra Adriana Saute, oraz linki internetowe, na których znajdują się właściwe wzory formularzy oraz dalsze wskazówki dla zainteresowanych. Ministerstwo Nauki zadbało także o opracowanie broszur informacyjnych dla wnioskodawców, ubiegających się o wsparcie. Przejrzysty układ graficzny oraz zrozumiały język to zalety obu opracowań. W terminie składania wniosków, tj. do 3 grudnia 2007 r., do ministerstwa wpłynęło blisko osiemdziesiąt projektów współpracy w ramach klastrów naukowych. Tak duże zainteresowanie jest pierwszym sukcesem tej inicjatywy. Jej autorzy mają świadomość, że dobre opracowanie wniosków wymagało bliskiej współpracy w ramach obecnych klastrów. Ich powstanie jest więc wynikiem mobilizacji powiązań już istniejących. Realizacja

⁸ Zob. *Deutschlands Spitzencluster. Mehr Innovation. Mehr Wachstum. Mehr Beschäftigung.* Bonn-Berlin 2007.

⁹ Bekanntmachung von Richtlinien für den Spitzencluster-Wettbewerb (...), Berlin 2007.

projektów doprowadzi zarówno do ich wzmocnienia, jak i powstania nowych sieci współpracy. Ramy czasowe opisywanego narzędzia przekraczają ramy obowiązywania samej Strategii Zaawansowanych Technologii. Program *Najlepszy Klaster* ma być realizowany w ciągu pięciu lat. W procedurze konkursowej wyłonionych zostanie pięć najlepszych klastrów. Program przewiduje udzielenie wsparcia rządowego na poziomie 200 mln euro.

Omawiając narzędzia realizacji Strategii, trzeba pamiętać o jednym z naczelnych założeń jej autorów. Chodzi o tzw. zasadę dodatkowości, określaną w tym kontekście mianem efektu pobudzania. Chodzi o zjawisko ożywiania działań i wydatków inwestycyjnych na innowacje, ponoszonych przez sektor prywatny, dzięki systemowi zachęt systemowych i finansowych ze strony sektora publicznego. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń autorzy Strategii doszli do wniosku, że każde jedno euro wydane przez sektor publiczny na badania i rozwój sprawia, że sektor prywatny wydaje na ten cel dodatkowe pięć euro. Efekt ten zaobserwowano m.in. w ramach obszaru „ochrona zdrowia” przy okazji projektu z zakresu badań molekularnych realizowanych przez firmy Siemens, Carl-Zeiss oraz przez kilka mniejszych podmiotów. Rząd federalny zaproponował wsparcie tych badań kwotą 150 mln euro, pod warunkiem nawiązania współpracy pomiędzy wspomnianymi podmiotami. Warunek ten został szybko i chętnie spełniony. Co więcej, łączne zaangażowanie prywatnych środków we wspomniane badania wzrosło o 750 mln euro. Osiągnięto efekt 1 do 5. Identyczny proces zaobserwowano w badaniach dotyczących motoryzacji (wsparcie państwa 100 mln, wzrost zaangażowania o 500 mln) oraz fotowoltaiki (państwo 60 mln, firmy prywatne 300 mln). Jednocześnie zwraca się uwagę na trudności w określeniu poziomu zaangażowania poszczególnych aktorów w realizację celu nadrzędnego Strategii. Trzema aktorami pierwszoplanowymi powinny tu być: niemiecki rząd federalny, rządy poszczególnych landów oraz przemysł. Zachęcenie do otwartej i aktywnej współpracy niektórych krajów związkowych stanowi wyzwanie na przyszłość.

Efektywna realizacja Strategii może być możliwa wyłącznie we współpracy z możliwie szerokim spektrum partnerów. W tym celu konieczne było dotarcie z jej założeniami i instrumentami do świata nauki i gospodarki. Ocenia się, że po upływie roku od momentu rozpoczęcia wdrażania Strategii przedstawiciele blisko 80% niemieckich przedsiębiorstw znają ją i oceniają pozytywnie. Taki wynik autorzy i koordynatorzy Strategii uznają za satysfakcjonujący.¹⁰

¹⁰ Ocena ta została sformułowana przez dr Monikę Schidorowitz, odpowiedzialną za tworzenie, a obecnie implementację Strategii w Ministerstwie Nauki.

Przy Ministerstwie Nauki działa grupa ekspercka (*Forschungsunion*), która odpowiedzialna jest za stałe monitorowanie poszczególnych obszarów działań, ujętych w Strategii. Grupa spotyka się nie rzadziej niż raz na dwa miesiące, w celu omówienia najnowszych tendencji badawczych. W jej skład wchodzi koordynatorzy-ekspertki, uprzednio odpowiedzialni za opracowanie sektorowych elementów Strategii.

Pozytywnie oceniane są także tzw. partnerstwa strategiczne zawierane na bazie Strategii High Tech. W ich ramach swoje siły łączą podmioty, które wcześniej konkurowały ze sobą na rynku. W celu wzmocnienia tego typu inicjatyw uruchomiono specjalne narzędzie finansowe określane mianem premii za badania (*Forschungsprämien*).

Polskie zaangażowanie w innowacje

Omawiając problematykę innowacyjności w kontekście Strategii Lizbońskiej i zaangażowania Niemiec w realizację zawartych w niej celów, należy postawić pytanie o stan polskich badań oraz o instrumenty ich wsparcia proponowane przez rząd.

Szczegółowe opracowanie statystyczne poświęcone skali wydatków na innowacje w Polsce można znaleźć w notatce informacyjnej Głównego Urzędu Statystycznego pt. *Działalność badawczo-rozwojowa w 2006 r.*¹¹ W dokumencie tym czytamy, że nakłady na działalność B+R ogółem w 2006 r. wyniosły 5892,8 mln zł. Relacja nakładów na działalność B+R do PKB ukształtowała się na poziomie 0,56% i należała do najniższych w Unii Europejskiej. Specyfiką polskiej struktury nakładów na B+R jest dominacja środków pochodzących z budżetu państwa. Udział nakładów na B+R pochodzących z przedsiębiorstw w 2006 r. wyniósł 25,1%. Jednocześnie GUS zarejestrował bardzo duży wzrost wydatków ze środków zagranicznych w nakładach na B+R pomiędzy rokiem 2000 a rokiem 2006 z 1,8% na 7,0%.

Podsumowując, mamy bardzo niski poziom nakładów na B+R na poziomie 0,56% PKB. A trzeba zauważyć, że takie ujęcie nie w pełni oddaje przepaść pomiędzy polskimi i niemieckimi nakładami na innowacyjność. Gdyby kwotę polskich wydatków na B+R z roku 2006 odnieść do niemieckiego PKB, wówczas stanowiłyby one jedynie jego 0,06%. W tym samym roku Niemcy przeznaczyły środki na poziomie 2,3% swojego PKB na B+R. Zważywszy, że koszty badań są w obydwu państwach zbliżone, można oszacować, że Niemcy realnie wydają blisko pięćdziesięciokrotnie

¹¹ http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_POZ_notatka_informacyjna_dzialalnosc_badawczo-rozwojowa_w_2006.pdf

więcej na B+R niż Polska. Jednak najbliższe lata, dzięki wsparciu ze środków EU, pozwolą Polsce na dynamiczne zwiększenie tych nakładów.

Ramy prawno-instytucjonalne B+R w Polsce

W Polsce ramy działań zmierzających do poprawy innowacyjności gospodarki wyznaczają dwa projekty:

- ♦ Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG), przyjęty w ramach nowej perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013.
- ♦ Program *Wędką Technologiczną* (WT), będący pilotażowym programem rządowym w ramach przygotowywania budżetu zadaniowego.

PO IG obejmuje środki rzędu 8,3 mld euro. Dzięki środkom PO IG firmy będą mogły prowadzić działalność badawczo-rozwojową, sfinansowany zostanie też transfer rozwiązań z sektora nauki do przedsiębiorstw oraz wdrażanie wyników prac badawczo-rozwojowych i ich realizacja. By usprawnić absorpcję tych środków i jednocześnie poprawić ich efektywność, przyjęto ustawę o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej z 9 października 2007 r.

Program *Wędką technologiczną*, został przygotowany przez Międzyresortowy Zespół ds. Rozwoju Sektorów Wysoko Zaawansowanych Technologii. Zakłada on wspieranie współpracy między środowiskiem biznesu a światem nauki oraz wspieranie procesu wdrożenia i komercjalizacji polskich wynalazków.¹² Program ma zaowocować powstawaniem spółek wykorzystujących zaawansowane technologie, a w konsekwencji wzrostem innowacyjności polskiej gospodarki. Na realizację programu przeznaczone będą środki z budżetu państwa.¹³ W ramach programu WW zostały sformułowane następujące zadania:

- ♦ wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych umożliwiających ośrodkom badawczym komercjalizację swoich wynalazków,
- ♦ stworzenie zespołu koordynującego działania programu *Wędką Technologiczną*,
- ♦ stworzenie zespołu ekspertów oceniających wnioski o dofinansowanie,

¹² <http://www.budzet Zadaniowy.gov.pl/program01.php>

¹³ 0,9 mld zł w 2007 r., 1,2 mld zł w 2008 r. i 1,5 mld zł w 2009 r.

- ◆ stworzenie funduszu, gdzie będą przekazane środki na wdrażanie programu,
- ◆ finansowanie prac badawczych i technologii oraz kosztów opatentowania.

Rekomendacje dla Polski

Przedstawione dane pokazują, że Polska stoi obecnie przed szansą zmniejszenia przepaści technologicznej, dzielącej nas od państw najwyżej rozwiniętych. Jednak nawet radykalny wzrost nakładów publicznych może okazać się niewystarczający dla poprawy naszej konkurencyjności w obszarze innowacyjnych technologii. Największym wyzwaniem jest zaangażowanie głównych adresatów polityki innowacyjności, tj. przedstawicieli przemysłu (w tym małych i średnich firm) oraz nauki. Jeżeli w najbliższych latach nie tylko uda się zwiększyć poziom wydatków na B+R w Polsce, ale zmieni się też ich struktura, a co za tym idzie wzrośnie udział wydatków sektora prywatnego (celem powinno być przynajmniej ich zrównoważenie), wówczas będziemy mogli liczyć na to, że polska gospodarka stanie się poważnym partnerem w globalnej grze o nowoczesne technologie. Jeżeli także w Polsce uda się wywołać przedstawiony w raporcie „efekt 1 do 5”, powodujący, że wzrost wydatków publicznych o 1 zł wpłynie na wzrost wydatków prywatnych o 5 zł, wówczas o dynamikę zmian możemy być spokojni. Jednak automatyzm tego rodzaju zależności nie jest oczywisty, a na jego przeszkodzie stanąć może odmienna struktura i potencjał naszej gospodarki. Wdrażane obecnie programy, tj. PO IG oraz WW, wydają się dobrze definiować główne cele Polski w ramach rozwoju technologii. Jednocześnie pamiętajmy, że nie liczy się tylko skala wydatków, ale też ich jakość. Niemiecka Strategia High Tech i jej niski poziom zindeksowania świadczą o tym, że przede wszystkim jakościowa ewaluacja wydatków pozwala dobrze gospodarować publicznymi środkami.

Bibliografia

Die Hightech-Strategie für Deutschland, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn-Berlin 2006.

Dokumenty poświęcone Inicjatywie *Najlepszy Klaster*:

- *Deutschlands Spitzenklaster. Mehr Innovation. Mehr Wachstum. Mehr Beschäftigung*, Bonn-Berlin 2007.
- *Leitfaden zur Antragstellung* (...).
- *Bekanntmachung von Richtlinien* (...).

Dokumenty wykonawcze, prezentujące narzędzia realizacji Strategii:

- *Bernstein Zentren - Forschung für die Zukunft.*
- *Die Zukunft ist Süß. Möglichkeiten der Glykobiotechnologie.*
- *Forschung für die zivile Sicherheit.*
- *IKT 2020. Forschung für Innovationen.*
- *Klimaschutz durch Werkstoffinnovationen im Automobilbau.*
- *Die Forschungsprämie oraz die Forschungsprämie zwei.*
- *KMU-innovativ. Vorfahrt für Spitzenforschung im Mittelstand.*
- *Forschung für die zivile Sicherheit.*
- *Treffpunkt Europa.*

Raport Stopnia Wdrożenia Strategii (*Die Hightech-Strategie für Deutschland - Erster Fortschrittsbericht, Bonn-Berlin 2007*).

Krzysztof Naumczuk

Planowanie strategiczne w Unii Europejskiej

Poruszając tematykę programowania strategicznego, wypada na wstępie zaznaczyć, że planowanie długookresowe i gospodarka wolnorynkowa wcale nie stoją we wzajemnym konflikcie. Przykład Unii Europejskiej wskazuje, że możliwe jest harmonijne połączenie mechanizmów rynkowych z ukierunkowanym rozwojem społeczno-gospodarczym. Nie jest to jednak łatwe, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę, że programowanie strategiczne na poziomie Unii Europejskiej obejmuje nie jedno państwo, lecz niemal cały kontynent i w związku z tym musi uwzględniać zróżnicowane potrzeby i sytuację setek różnych regionów. Należy przy tym pamiętać, iż interesy poszczególnych państw członkowskich, a częstokroć również poszczególnych instytucji UE zaangażowanych w proces planowania strategicznego, bywają niejednokrotnie rozbieżne.

Porównanie stanowisk zajmowanych na forach decyzyjnych Unii Europejskiej przez państwa członkowskie wskazuje, że posiadają one nie tylko odmienne interesy, co jest po części wynikiem niejednorodnego poziomu ich rozwoju społeczno-gospodarczego, lecz także zróżnicowane podejście do programowania strategicznego. Wobec wielości postulowanych celów, których jednoczesne osiągnięcie jest niemożliwe nie tylko ze względu na istniejące pomiędzy nimi rozbieżności, lecz również ograniczoność dostępnych zasobów oraz ze względu na zróżnicowanie stosowanego instrumentarium analitycznego, proces podejmowania decyzji strategicznych w Unii Europejskiej staje się złożonym działaniem z pogranicza nauki i dyplomacji.

Poddamy bliższej analizie trzy zasadnicze elementy tego procesu: jego źródła, mechanizmy i ogólne zasady. Pierwszym z tych elementów są źródła, czyli przyczyny tworzenia dokumentów strategicznych Unii Europejskiej, wśród których możemy wyróżnić podstawy traktatowe i działania

będące wynikiem uzgodnień o charakterze politycznym. Drugi element to procedury instytucjonalne, czyli mechanizmy zachodzące w ramach instytucji, a także decyzyjnych i doradczych gremiów Unii Europejskiej, które prowadzą do sformułowania strategii Unii Europejskiej. Trzecim są zasady, jakimi kierują się uczestnicy unijnego procesu decyzyjnego podczas tworzenia strategii wspólnotowych. Wśród tych zasad warto szczególnie wskazać na znaczenie kompromisu, który bywa często postrzegany jako jeden z fundamentów funkcjonowania Unii Europejskiej.

Wśród źródeł strategii wspólnotowych należy wymienić przede wszystkim zapisy perspektyw budżetowych Unii Europejskiej, prawo pierwotne Unii oraz konkluzje Rady Europejskiej. Można tu zatem odnaleźć analogię do trzech zasadniczych czynników spajających cały system Unii Europejskiej, po pierwsze do alokacji środków finansowych w ramach budżetu wspólnotowego, po drugie do wiążących przepisów prawa tworzonego przez to ugrupowanie integracyjne i w końcu do wspólnych wartości deklarowanych przez wszystkie państwa członkowskie.

Warunkiem wdrożenia każdej strategii jest zapewnienie odpowiednich środków finansowych na jej realizację. Dlatego też jednym z podstawowych elementów planowania strategicznego w Unii Europejskiej jest planowanie budżetowe, które poprzez wskazanie priorytetów i zakresu finansowania ze środków wspólnotowych w znacznym stopniu determinuje kierunki jej dalszego rozwoju. Uchwalanie tzw. perspektyw finansowych, czyli średniookresowych planów budżetowych Unii Europejskiej, które od 1993 r. obejmują okres siedmioletni, poprzedzone jest licznymi analizami oraz negocjacjami o charakterze politycznym. O wadze, jaką – pomimo relatywnie niewielkiego rozmiaru budżetu UE w proporcji do PKB krajów tworzących Unię – państwa członkowskie przywiązują do priorytetów określonych w perspektywach finansowych Unii Europejskiej świadczy fakt utrzymywania się, analogicznie jak w przypadku wszelkich zmian traktatowych, zasady jednomyślności przy ich uchwalaniu.

Centralna rola w procesie programowania strategicznego Unii Europejskiej przypada Komisji Europejskiej, która dysponuje wyłącznym prawem inicjatywy legislacyjnej, określa priorytety legislacyjne oraz roczne strategie polityczne, a także inicjuje dyskusje nad potrzebą wprowadzenia regulacji w danej dziedzinie poprzez publikowanie tzw. Zielonych Ksiąg oraz formułuje propozycje stosownych działań dostosowawczych, w tym legislacyjnych, w postaci tzw. Białych Ksiąg.

Komisja Europejska jako strażnik traktatów, gwarantujący realizację zapisanych w prawie pierwotnym celów Unii Europejskiej, jest zobowiązana do realizacji postanowień traktatowych. Tym samym źródłem wspól-

notowych koncepcji strategicznych można się doszukiwać na przykład w postanowieniach traktatów reformujących, na podstawie których wdrożony został projekt wspólnego rynku Unii Europejskiej, a także działania w zakresie swobodnego przepływu osób.

Kolejnym niezwykle istotnym punktem odniesienia są konkluzje Rady Europejskiej, która zgodnie z art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej *nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa w tej mierze ogólne kierunki polityczne*. Jako najbardziej znany przykład można tutaj przywołać konkluzje Rady Europejskiej wydane w marcu 2000 r., formułujące Program Rozwoju Unii Europejskiej, nazwany później Strategią Lizbońską.

Jednym ze sformułowanych w konkluzjach rezultatów szczytu Rady Europejskiej może być też zobowiązanie Komisji Europejskiej do opracowania i przedstawienia zarysu dokumentu strategicznego we wskazanym obszarze polityki UE. Przedstawienie przez Komisję Europejską konkretnych propozycji poprzedzone jest zazwyczaj etapem konsultacji społecznych. Szczególną ich formą są Zielone Księgi, czyli dokumenty mające na celu zainicjowanie dyskusji w określonej dziedzinie. Na podstawie analizy odpowiedzi, które są nadsyłane zarówno przez państwa członkowskie, jak i przez różnorodne organizacje społeczeństwa obywatelskiego zainteresowane określonym kierunkiem rozwoju regulacji prawnych, takie jak związki zawodowe, stowarzyszenia konsumentów i organizacje pozarządowe, formułowane są Białe Księgi zawierające propozycje konkretnych działań, w tym działań o charakterze prawodawczym i sposobów rozwiązania konkretnych problemów w wybranych obszarach polityk Unii Europejskiej. Białe Księgi są przedstawiane Radzie UE, a jeśli ta zaakceptuje postanowienia danego dokumentu, stają się oficjalnymi programami działania Unii.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że to właśnie Rada Unii Europejskiej, czyli centralna instytucja decyzyjna UE, ma decydujący wpływ na ostateczny kształt przyjmowanych aktów legislacyjnych, w tym dokumentów o charakterze strategicznym. To właśnie na posiedzeniach grup roboczych Rady prowadzone są prace nad nadaniem propozycjom Komisji Europejskiej ich ostatecznego brzmienia, w takiej formie, jaka będzie możliwa do zaakceptowania przez wszystkie państwa członkowskie. W tych negocjacjach biorą udział zarówno eksperci krajowi uczestniczący w posiedzeniach komitetów i grup roboczych, jak też przedstawiciele polityczni reprezentujący państwo członkowskie na forum Rady, w rękach których spoczywa ostateczna decyzja w sprawie przyjęcia bądź odrzucenia danego projektu.

Nie można również zapominać o roli, jaką w procesie planowania strategicznego odgrywa Prezydencja, czyli państwo członkowskie przewodniczące pracom Rady Unii Europejskiej. Zgodnie z własnymi priorytetami Prezydencja może w istotny sposób wpływać na przyspieszenie bądź spowolnienie prac w wybranych obszarach. Umiejętnie wpływając na prace grup roboczych, a także konstruując agendę posiedzeń Rady Europejskiej, Prezydencja może również uzyskać wpływ na kształtowanie się kierunków rozwoju samej Unii.

Rekomendacje dla Polski

Podsumowując, można zatem powiedzieć, że o ile polityczne kierunki rozwoju Unii Europejskiej wskazywane są w konkluzjach Rady Europejskiej, a propozycje konkretnych działań przedstawiane są przez Komisję Europejską, to sformułowanie ich ostatecznego brzmienia należy do Rady Unii Europejskiej, a więc do zasiadających w niej przedstawicieli państw członkowskich. W tym kontekście należy podkreślić znaczenie kompromisu, jako podstawowej zasady podejmowania decyzji strategicznych w Unii Europejskiej oraz potrzeby jednolitego ich realizowania we wszystkich państwach członkowskich. Warto bowiem pamiętać, że ostateczna treść dokumentów strategicznych Unii Europejskiej jest wynikiem porozumienia zawartego przez państwa członkowskie, a także pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami Unii Europejskiej, wśród których należy wymienić Komisję Europejską, Parlament Europejski, Komitet Regionów oraz Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny.

Jak podkreślono wcześniej, ze względu na wielość interesów państw członkowskich oraz często rozbieżne interesy państw członkowskich i instytucji wspólnotowych osiągnięcie kompromisu na forum Unii Europejskiej nie zawsze jest łatwe. Czasami kompromis prowadzi też do zaskakujących rezultatów, chociażby takich, jak uznanie w prawie wspólnotowym marchewki za owoc. Niemniej jednak to właśnie dzięki umiejętności stopniowego zbliżania stanowisk i dochodzenia do porozumienia możliwe jest funkcjonowanie Unii Europejskiej. Najdobitniej widać to na przykładzie negocjacji perspektyw budżetowych UE, kiedy każde państwo członkowskie musi zgodzić się na jakieś ustępstwa, gdyż w przeciwnym przypadku wszyscy odejdą od stołu rokowań z pustymi rękoma.

Negocjacje nie zawsze kończą się jednak powodzeniem. A nawet jeśli uda się osiągnąć formalne porozumienie co do treści danego dokumentu strategicznego, nie oznacza to, że we wszystkich państwach będzie on interpretowany i wdrażany do porządku prawnego tego kraju w jednaki sposób. Problem ten dotyczy w szczególności dokumentów o cha-

rakterze strategicznym, przyjmowanych w postaci programów, decyzji oraz planów działania.

Siła wspólnotowego porządku prawnego tkwi w jednolitym stosowaniu aktów prawa Unii Europejskiej we wszystkich należących do niej krajach. Konieczna jest przy tym jednolita interpretacja przepisów – którą na poziomie wspólnotowym zapewnia Europejski Trybunał Sprawiedliwości – oraz zbieżna praktyka administracyjna organów krajowych. Osiągnięcie takiej spójności w przypadku działań podejmowanych na podstawie dokumentów strategicznych bywa w praktyce utrudnione, choćby z uwagi na relatywnie duży poziom ogólności powyższych dokumentów.

W tej sytuacji nie powinna dziwić opinia wyrażona przez jednego z wysokich rangą przedstawicieli służb legislacyjnych Rady Unii Europejskiej, który odnosząc się do możliwości pozostawienia państwom członkowskim określonego marginesu swobody w zakresie realizacji postanowień prawa unijnego stwierdził, iż jest *zasadniczo niechętny pojawianiu się w dokumentach UE czasownika „może”, z wyjątkiem przypadków, gdy jest on poprzedzony słowem „nie”*. Wypowiedź ta świadczy o tym, że eksperci doskonale zdają sobie sprawę, jak trudne jest osiągnięcie nie tylko formalnego kompromisu co do brzmienia dokumentów strategicznych, lecz również doprowadzenie do ich jednolitego stosowania przez wszystkie państwa członkowskie.

Powyższe stwierdzenie nie oznacza bynajmniej, że państwa członkowskie powinny rezygnować z obrony swoich interesów. Wręcz przeciwnie: wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny w pełni korzystać z przysługujących im praw. Jednym z takich praw jest wyraźne i konsekwentne prezentowanie swoich stanowisk na wszystkich etapach procesu legislacyjnego. Należy podkreślić, iż tylko dzięki aktywnej postawie negocjacyjnej możliwe jest uzyskanie wpływu na kształt dokumentów strategicznych i kierunki dalszego rozwoju Unii Europejskiej.

Na zakończenie warto powtórzyć, że elementy spajające Unię Europejską, czyli środki budżetowe, prawo i wspólne wartości, znajdują swoje odzwierciedlenie w procesie tworzenia dokumentów strategicznych UE, zaś one same nie ograniczają się tylko i wyłącznie do sfery gospodarczej. W Unii Europejskiej powstało szerokie spektrum inicjatyw strategicznych (tabela 1), które obecne są między innymi w obszarze finansów, zatrudnienia, edukacji, technologii, ochrony środowiska, swobody podróżowania i bezpieczeństwa. Pomimo dużego stopnia skomplikowania procesu decyzyjnego prowadzącego do sformułowania strategii na poziomie Unii Europejskiej, koncepcje strategiczne będą powstawały tak długo, jak długo Unia Europejska będzie wykazywała potencjał do dalszego rozwoju.

Tabela 1

Przykładowe inicjatywy strategiczne Unii Europejskiej

Zagadnienia gospodarcze
Utworzenie wspólnego rynku
Utworzenie strefy euro
Strategia Lizbońska
Zagadnienia społeczne
Europejska Strategia Zatrudnienia
Europejska Strategia na rzecz Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu
Strategia Polityki Konsumenckiej Unii Europejskiej
Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości
Strategia na rzecz zapobiegania i kontroli zorganizowanej przestępczości
Utworzenie strefy Schengen
Program Haski

Bibliografia

- Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.
- Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.
- Strategiczne programowanie rozwoju w Polsce i Unii Europejskiej*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2004.

Łukasz Regner

Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013

Poniższy tekst dotyczy strategii, której realizacja w mniejszy lub większy sposób wpłynie na codzienne życie każdego Polaka. Każdy z nas jest bowiem konsumentem i każdy czerpie z tego statusu z jednej strony wiele korzyści, z drugiej jest jednak narażony na wiele niebezpieczeństw. Dokument, który przedstawię, jest kolejnym krokiem w stronę zwiększenia korzyści, jak również zminimalizowania wspomnianych niebezpieczeństw.

Strategia polityki konsumenckiej Unii Europejskiej na lata 2007–2013 została przyjęta przez Komisję Europejską 13 marca 2007 r., czyli jest dokumentem opracowanym stosunkowo niedawno. Podobnie jak poprzednie dokumenty strategiczne dotyczące tego zakresu została opracowana w Komisji Europejskiej, Dyrekcji Generalnej do Spraw Zdrowia i Ochrony Konsumentów. Strategia została przyjęta przez Komisję Europejską w formie komunikatu do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, jest zatem aktem prawnym nienazwanym. Komunikat ten w kolejnej fazie poddawany jest pod dyskusję we wspomnianych organach, które w następnych etapach przesyłają Komisji Europejskiej swoje opinie i stanowiska.

Lektura Strategii dość łatwo pozwala na wyodrębnienie myśli przewodniej. Można za nią uznać sformułowanie wyrażone wprost w dokumencie, iż celem Komisji jest doprowadzenie do takiego stanu, *aby do 2013 r. każdy obywatel Unii Europejskiej wiedział, że może dokonywać zakupów w całej Unii od sklepu osiedlowego do portalu internetowego, mając przy tym zaufanie, że jest równie skutecznie chroniony, a także aby wszyscy sprzedawcy detaliczni wiedzieli, że mogą dokonywać sprzedaży wszędzie na podsta-*

wie jednego prostego zestawu przepisów. Myśl ta przewija się właściwie przez całą treść Strategii i da się zauważyć, że to właśnie ona stanowiła inspirację dla autorów dokumentu.

Strategia polityki konsumenckiej wpisuje się w ogólne kierunki rozwoju wyznaczone przez organy Unii Europejskiej. Co prawda Strategia Lizbońska nie wspomina wprost o polityce konsumenckiej, jednak w tekście omawianej Strategii wspomniano, iż dobrze prowadzona polityka konsumencka może wydatnie przyczynić się do zapewnienia realizacji głównego celu Strategii Lizbońskiej, czyli poprawy wzrostu gospodarczego. Jeden z zapisów Strategii polityki konsumenckiej głosi, iż *konsumenci dobrze poinformowani, mający zaufanie i mocną pozycję na rynku, są siłą napędową zmian gospodarczych, ponieważ ich wybory pobudzają innowacje i produktywność*. Należy zatem uznać, iż Strategia wykazuje spójność z głównymi celami strategicznymi Unii Europejskiej.

W pierwszej części Strategii opisano sytuację i rolę konsumenta Unii Europejskiej oraz stojące przed nim wyzwania i zagrożenia. Wskazano również, jaką pozycję może i powinna zajmować polityka konsumencka oraz w jakich kierunkach powinna ona zmierzać, tak aby zapewnić konsumentom bezpieczeństwo, poprawić ich zaufanie do rynku, jednocześnie dbając o rozwój konkurencji pomiędzy podmiotami gospodarczymi w całej Unii Europejskiej.

Za główne obszary, których powinna dotyczyć polityka konsumencka, uznano w Strategii bezpieczeństwo towarów i usług, przejrzystość i uczciwość rynków, a także znoszenie barier przy zakupach transgranicznych. Zwrócono także uwagę na szanse i zagrożenia związane z rewolucją technologiczną i rozwojem handlu elektronicznego.

Strategia wyznacza trzy główne cele, które będą realizowane przez Komisję Europejską. Są to: wzmocnienie pozycji konsumentów, zwiększenie dobrobytu konsumentów i skuteczna ochrona konsumentów. Strategia formułuje pięć priorytetów, które mają służyć realizacji celów. Są to: lepsze monitorowanie rynków konsumenckich oraz krajowych polityk konsumenckich (co ma na celu zapewnienie lepszego otoczenia regulacyjnego oraz lepszego kontaktu z obywatelami Unii Europejskiej); lepsze uregulowanie prawne w dziedzinie ochrony konsumentów (chodzi tu między innymi o dostosowanie przepisów Unii Europejskiej do rewolucji cyfrowej w gospodarce oraz o pełną harmonizację ochrony konsumentów w Unii Europejskiej); lepsze środki egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń; lepsze informowanie i edukowanie konsumentów oraz *konsumenci w centrum innych polityk i regulacji Unii Europejskiej*. Ten ostatni priorytet zwraca uwagę na fakt, iż wiele polityk realizowanych przez Unię Europejską

ma bezpośredni wpływ na konsumentów, między innymi polityki w dziedzinach: rynku wewnętrznego, przedsiębiorstw, ochrony środowiska, usług finansowych, transportu, konkurencji, energii czy handlu. Celem na przyszłość jest uwzględnienie interesów konsumentów w trakcie realizacji tych polityk w sposób bardziej systematyczny.

Jak przeciętny konsument odczuje wpływ Strategii? Strategia planuje szereg działań, które zostaną podjęte na szczeblu wspólnotowym, a które będą miały bezpośredni wpływ na życie każdego z nas. Oto niektóre z tych działań, których oddziaływanie na życie konsumentów będzie bardziej bezpośrednie. Jest to, po pierwsze, stworzenie ogólnowspólnotowego systemu zbierania danych na temat urazów i wypadków związanych z produktami i usługami; wydanie nowej dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich; opracowanie sprawozdań dotyczących dyrektyw odnoszących się do konsumentów, takich jak: dyrektywa dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość, dyrektywa dotycząca ogólnego bezpieczeństwa produktów czy dyrektywa w sprawie nakazu zaprzestania szkodliwych praktyk; organizacja szkoleń dla krajowych organizacji konsumenckich, w szczególności dla tych z nowych państw członkowskich, przeprowadzenie cyklu kampanii informacyjnych w nowych państwach członkowskich, mającego na celu zwiększenie świadomości obywateli na temat praw konsumenckich oraz na temat konsumenckich organizacji pozarządowych; i wreszcie, wyznaczenie urzędnika łącznikowego do spraw konsumentów w każdym departamencie Komisji prowadzącym działalność w dziedzinie mającej związek z interesem konsumentów. Celem tego działania jest poprawa kontaktu danych departamentów Komisji ze wszystkimi podmiotami zainteresowanymi ochroną konsumenta. Celem jest także zapewnienie, że podmioty odpowiedzialne w Komisji Europejskiej za realizację poszczególnych polityk dysponują wystarczającą ilością danych w celu monitorowania wpływu tychże polityk na konsumentów.

W odniesieniu do Strategii wyznaczono dwa terminy złożenia przez Komisję Europejską sprawozdań z jej realizacji. Sprawozdanie śródkresowe zostanie złożone w marcu 2011 r., natomiast sprawozdanie *ex post* w grudniu 2015 r. Elementem monitoringu funkcjonowania Strategii jest również nałożenie na komisarza do spraw ochrony konsumentów obowiązku regularnego informowania Rady, Parlamentu i państw członkowskich na temat osiągniętych postępów. Komisarz wygłasza między innymi coroczne przemówienie podczas Europejskiego Dnia Konsumenta.

Komisja Europejska zastanawia się nad kwestią, na jakim szczeblu w Unii Europejskiej powinna być kształtowana i prowadzona polityka ochrony konsumenta. Rozważane są trzy opcje: prowadzenie ich głównie

na poziomie krajowym, prowadzenie ich głównie na poziomie wspólnotowym oraz opcja nadania polityce unijnej funkcji uzupełniającej politykę państw członkowskich. Z analizy dokonanej przez służby Komisji wynika, iż najbardziej skuteczna i najmniej kosztowna jest trzecia z przedstawionych opcji. Uwzględnia ona konieczność podjęcia pewnych działań na poziomie wspólnotowym, a zarazem bierze pod uwagę specyfikę krajową. Strategia polityki konsumenckiej Unii Europejskiej powinna zatem spełniać rolę inspirującą, uzupełniającą i koordynującą dla krajów członkowskich w tworzeniu ich polityk.

Warto na koniec wspomnieć, iż kształtowanie polityki konsumenckiej w Polsce wpisuje się dobrze w powyższe założenia. W roku 2007 w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów opracowana została *Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007-2009*. Została ona przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 grudnia 2007 r. Strategia ta planuje szczegółowe działania nakierowane na ochronę konsumenta, które zostaną podjęte w Polsce.

Bibliografia

- Commission staff working document accompanying document to the Communication from the Commission to the Council, the European parliament and the european economic and social Committee, EU consumer policy strategy 2007-2013, Review of consumer policy strategy 2002-2006, Bruksela 2007.
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Annual policy strategy for 2008, Bruksela 2007.
- Communication to the Spring European Council, Working Together for Growth and Jobs, Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-08), Bruksela 2005.
- Decyzja Nr 1926/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiającej program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007-2013), Bruksela, 18 grudnia 2006.
- DG Health and Consumer Protection, 2007 Annual Management Plan, Bruksela 2006.
- Document de travail des services de la Commission, Document accompagnant la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen et au Comité Economique et Social Européen „Strategie pour la politique des consommateurs 2007-2013”, Evaluation d'impact approfondie, Bruksela 2007.
- Ex-post evaluation of the impact of the Consumer Policy Strategy 2002-2006 on national consumer policies, Final report, Bruksela 2006.

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia zdrowia i ochrony konsumenta „Zdrowsi, bezpieczniejsi, bardziej pewni obywatele”, Bruksela 2005.
- Komunikat komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Wspólne działania na rzecz wzrostu i zatrudnienia: Wspólnotowy program lizboński, Bruksela 2005.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007-2013 - Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony, Bruksela 2007.
- Podsumowanie oceny wpływu, „Strategia polityki konsumenckiej na lata 2007-2013”, Bruksela 2007.
- Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia Systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2003 r. dotycząca komunikatu Komisji dotyczącego Strategii polityki konsumenckiej na lata 2002-2006.
- Rezolucja Rady z 2 grudnia 2002 r. dotycząca Strategii polityki konsumenckiej Wspólnoty na lata 2002-2006.
- Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r. (tj. Dz. Urz. WE C Nr 325, s. 33; również Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2, załącznik nr 2).
- Wstępny projekt NSRO przyjęty przez RM 14 lutego 2006 r. (prezentacja), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

Strony internetowe

<http://ec.europa.eu>

<http://europarl.europa.eu>

Dyskusja panelowa

Prof. Józefa Hrynkiewicz:

Podczas pierwszej części konferencji wysłuchaliśmy prezentacji słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, dotyczących doświadczeń europejskich w strategicznym programowaniu rozwoju. Druga część konferencji to panel dyskusyjny ekspertów, poświęcony strategicznemu programowaniu rozwoju na rzecz nowoczesnego państwa.

Przedstawię naszych znakomitych gości i ekspertów.

Pani prof. Małgorzata Sulmicka - pracownik Katedry Ekonomii, Rozwoju i Polityki Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej, ekspert w dziedzinie strategicznego programowania rozwoju. Jako dyrektor Departamentu Prognozowania i Programowania w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych zainicjowała i prowadziła prace nad strategicznym programowaniem rozwoju kraju w warunkach gospodarki rynkowej. Uczestniczyła jako ekspert w wypracowaniu *Strategii województwa mazowieckiego*. Pani Profesor uczestniczyła w organizacji dzisiejszej konferencji, stanowiąc oparcie merytoryczne dla słuchaczy.

Pan prof. Zbigniew Strzelecki jest kierownikiem Katedry Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej Szkoły Głównej Handlowej. Specjalizuje się w tematyce demografii społecznej, gospodarki lokalnej i regionalnej oraz polityki przestrzennej i polityki regionalnej. Od lat jest związany z przygotowaniem planu strategicznego rozwoju. Sprawował funkcje prezesa i wiceprezesa w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych oraz był głównym inicjatorem prac nad strategią rozwoju kraju. Od dziesięciu lat jest przewodniczącym Rządowej Rady Ludnościowej. Obecnie pracuje nad strategią rozwoju województwa mazowieckiego.

Pan prof. Witold Toczyski jest kierownikiem Ośrodka Współpracy Regionalnej Uniwersytetu Gdańskiego. Specjalizuje się w makroekonomii, planowaniu regionalnym, polityce społecznej i socjoekonomii. Pan Profesor sprawował funkcję radcy ministra rozwoju regionalnego oraz radcy prezesa Rządowego Centrum Studiów Strategicznych. Był również dyrektorem biur rozwoju regionalnego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa oraz w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych. Pan Profesor związany z Bałtyckim Instytutem Spraw Europejskich i Re-

gionalnych inicjuje od lat prace dotyczące rozwoju państw leżących w regionie Morza Bałtyckiego.

Szanowni Państwo, dyskusja panelowa ekspertów poświęcona jest programowaniu strategicznemu na rzecz rozwoju nowoczesnego państwa. Nie sposób nie wspomnieć, że to dla nas temat bardzo ważny, ponieważ Polska jako pełnoprawny członek Unii Europejskiej musi uczestniczyć w realizacji strategii rozwoju oraz partycypować w procesie tworzenia tychże strategii.

Prof. Małgorzata Sulmicka:

Jak mieliśmy okazję przekonać się, słuchając dzisiejszych referatów, programowanie strategiczne - rozumiane jako działalność administracji publicznej, polegająca na opracowywaniu i realizacji różnego rodzaju dokumentów programowych (strategii, planów, programów operacyjnych) - jest obecnie szeroko wykorzystywanym instrumentem polityki rozwoju. Jest to instrument polityki rozwoju zarówno Unii Europejskiej jako całości, jak i poszczególnych państw członkowskich.

W dzisiejszym szybko zmieniającym się świecie za brak nowoczesnych, adekwatnych do pojawiających się wyzwań strategii rozwoju płaci się wysoką cenę. Jest nią utrata konkurencyjności i degradacja w międzynarodowym podziale pracy, a w konsekwencji - niski poziom życia obywateli. Świadomość tego w Unii Europejskiej była przyczyną powstania Strategii Lizbońskiej. Przykłady nawet małych państw, takich państw jak Irlandia czy Finlandia, pokazują, że realizując odpowiednią strategię rozwoju kraju, można odnieść spektakularny sukces. Programowanie strategiczne jest więc dziś odpowiedzią na pytanie o czynniki pomyślnego rozwoju kraju, o czym mówiła, rozpoczynając dzisiejszą konferencję, Pani Profesor Hryniewicz.

Oczywiście samo posiadanie strategii nie gwarantuje sukcesu, jednak znacznie zwiększa szanse jego osiągnięcia. Poza tym możliwa dzięki realizacji strategii koordynacja i koncentracja wysiłków umożliwia osiągnięcie wyznaczonych celów szybciej (sprawniej) i po niższym koszcie (efektywniej). Programowanie strategiczne jako instrument polityki rozwoju wykorzystywane jest obecnie zwłaszcza do kształtowania takich cech strukturalnych gospodarki i społeczeństwa, które warunkują ich szybki, ale zarazem zrównoważony rozwój oraz międzynarodową konkurencyjność.

Jeśli chodzi o programowanie strategiczne w Polsce, to po 1989 r. miał miejsce charakterystyczny cykl, którego przebieg szczegółowo opisywałam w kilku publikacjach. W pierwszym okresie transformacji - odrzu-

cając konkretny typ planowania, jakim było centralne planowanie nakazowo-rozdzielcze, odrzucono planowanie społeczno-gospodarcze (w tym zwłaszcza wieloletnie) niemal w ogóle. Pozostały z tego okresu znane wypowiedzi niektórych polityków głoszących, iż *najlepszym planem jest brak planu, a najlepszą polityką przemysłową - brak takiej polityki*. Jest swoistym paradoksem historii, że w przełomowym momencie zmiany ustroju w Polsce, kiedy bardzo potrzebna była strategia rozwoju kraju, nie powstała ona m.in. wskutek powszechnej wówczas niechęci do instytucji planowania kojarzonej z odrzuconym właśnie systemem.

Od połowy lat 90. rozpoczął się stopniowy powrót do programowania rozwoju. Wiązało się to częściowo z rosnącym rozumieniem konieczności programowego działania państwa także w warunkach rynkowych, ale przede wszystkim z procesem przygotowań do akcesji do Unii Europejskiej. Wraz z akcesją w 2004 r. Polska włączona została w procedury koordynacji polityk UE. W praktyce oznacza to m.in. obowiązek opracowywania szeregu dokumentów programowych, które stały się obecnie częścią krajowego systemu programowania rozwoju. Mimo wszystkich zastrzeżeń, jakie może wzbudzać opracowana w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego Strategia Rozwoju Kraju - dobrze, że kolejny etap naszej historii związany z członkostwem w Unii Europejskiej rozpoczyna się od nakreślenia celów i priorytetów rozwoju zarówno całego kraju, jak i zyskujących znaczną samodzielność regionów w opracowywanych przez nie strategiach regionalnych i lokalnych.

O skali zjawiska programowania w Polsce świadczy fakt, że na przestrzeni ostatnich osiemnastu lat, czyli od 1989 r., na szczeblu administracji centralnej powstało ponad czterysta różnego rodzaju programów strategicznych przyjętych przez Radę Ministrów. Równocześnie bardzo liczne programy strategiczne administracji publicznej - ustawowo także obecnie odpowiedzialnej za prowadzenie polityki rozwoju - powstają też na szczeblach regionalnym i lokalnym. Od czasu reformy administracyjnej w 1998 r. wszystkie województwa opracowały już po dwie edycje swoich długookresowych strategii rozwoju, regionalne programy operacyjne oraz co najmniej po kilkanaście różnego rodzaju strategii sektorowych i horyzontalnych. Swoje strategie opracowują też gminy, powiaty i miasta. Jeśli przemnożymy 2489 gmin przez 10 podstawowych programów strategicznych, do których przygotowania zobowiązana jest w tej chwili każda gmina, otrzymujemy około dwudziestu pięciu tysięcy różnego rodzaju programów powstających tylko na szczeblu lokalnym.

Tak więc można powiedzieć, że choć odrzucenie planowania centralnego jest w Polsce niemal synonimem transformacji, to obecnie liczba planów, programów i strategii opracowywanych przez administrację pub-

liczną nie tylko nie ustępuje, ale znacznie przewyższa liczbę programów z czasów gospodarki centralnie planowanej. Czy więc może słuszne jest więc przekorne powiedzenie, że *trzeba wszystko zmienić, żeby nic się nie zmieniło*? Oczywiście nie, bo charakter planowania w warunkach gospodarki rynkowej różni się zasadniczo od centralnego planowania nakazowo-rozdziałczego. Ale faktem jest, że historia w jakiejś mierze zatoczyła koło i że programowanie rozwoju stało się ponownie ważnym narzędziem polityki społeczno-gospodarczej.

Jednak mimo powszechności programowania istnieje w Polsce ciągle deficyt wiedzy i doświadczeń w tym obszarze działalności administracji publicznej. Brakuje dobrych wzorców i rozwiązań instytucjonalnych. Jest kilka przyczyn tego stanu rzeczy.

Po pierwsze w porównaniu z ogromną dynamiką rozwoju programowania w praktyce, prace teoretyczne w tej dziedzinie (w ekonomii, polityce gospodarczej) są relatywnie słabo rozwinięte. Wyjątkiem jest programowanie regionalne i lokalne. Natomiast na poziomie programowania w skali kraju, jak dotąd to raczej nauka korzysta z dorobku administracji. Z kolei brak teorii programowania strategicznego na poziomie makro powoduje często bezkrytyczne wykorzystywanie istniejącego dorobku teorii programowania strategicznego na poziomie mikro, tj. firm i korporacji. Zapomina się, że dorobek ten daje się przenosić tylko w części na typ strategii opracowywanych przez administrację publiczną, m.in. ze względu inną „sterowność” przedmiotu programowania, konieczność uwzględniania w znacznie większym stopniu kryteriów pozaekonomicznych czy godzenia interesów różnych grup społecznych.

Kolejną przyczyną deficytu wiedzy w dziedzinie programowania na poziomie makro jest tryb opracowywania programów. Strategie i programy administracji publicznej szczebla centralnego powstają z reguły w efekcie prac powoływanych do tego celu zespołów. Po zakończeniu prac nad danym programem zespoły te są rozwiązywane, a zdobyte przez nie wiedza i doświadczenie nie są rozpowszechniane. Poza tym częsta zmienność struktur administracyjnych, która ma miejsce od czasu rozpoczęcia transformacji systemowej, utrudnia kumulację doświadczeń dotyczących programowania i doskonalenie kwalifikacji zajmujących się tymi zagadnieniami kadr. Wreszcie mamy też w Polsce stosunkowo słabe rozeznanie zagranicznych doświadczeń w dziedzinie programowania strategicznego poszczególnych państw Unii Europejskiej. Tak więc rozwój i upowszechnianie wiedzy na temat programowania strategicznego są bardzo potrzebne i dzisiejsza konferencja dobrze temu służy.

Myślę, że zadaniem naszego panelu powinno być z jednej strony ustosunkowanie się do referatów, które zostały wygłoszone w pierwszej części konferencji, a z drugiej – podzielenie się naszymi doświadczeniami i przemyśleniami dotyczącymi programowania strategicznego w obszarach, w których każdy z panelistów ma największe doświadczenie i posiada zasób wiedzy do przekazania.

Prof. Zbigniew Strzelecki:

W świetle tego, o czym powiedziała prof. Sulmicka, zgłoszę kilka refleksji. Przekazana została tutaj potężna dawka informacji na temat tego, co dzieje się w krajach o dłuższym stażu w Unii Europejskiej niż Polska.

Sądzę, że byłoby korzystnie, gdyby w zapowiedzianej przez prof. Hrynkiewicz publikacji, Państwa opracowania kończyły się rekomendacjami dla Polski. Doświadczenia, które zdobyliście, są niezwykle cenne.

Chciałbym wypowiedzieć się na temat programowania strategicznego w Polsce. Cała obecna tutaj trójka panelistów spotkała się w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych. Zanim jeszcze Polska przystąpiła do Unii Europejskiej podjęła wysiłek budowy systemu programowania strategicznego, a także planowania. Były umowy tweekingowe. W Rządowym Centrum Studiów Strategicznych jako wzór tworzenia systemu przyjęliśmy odniesienie francuskie z wykorzystaniem pewnych doświadczeń innych krajów. W świetle tego, o czym Państwo mówili w pierwszej sesji, chcę powiedzieć, że likwidacja Rządowego Centrum Studiów Strategicznych była wielką nieodpowiedzialnością. Mamy teraz zamieszanie związane z tworzeniem dokumentów i budową systemu programowania strategicznego.

Na jednym przykładzie likwidacji tego urzędu przedstawię konsekwencje, które dzisiaj doprowadziły do chaosu. Otóż jednym z komponentów programowania jest programowanie w zakresie rozwoju przestrzennego. W tym zakresie obowiązuje ustawa z 2003 r., w której zaprogramowano kolejne kroki, które miały ten system budować. Na przykład zlikwidowano miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które powstały do 1995 r., z myślą, że gminy natychmiast wykonają zaktualizowane nowe plany, a Rządowe Centrum Studiów Strategicznych opracuje koncepcję polityki zagospodarowania przestrzennego kraju, która będzie obowiązywała na niższych szczeblach zarządzania, czyli na poziomie regionalnym. Do dnia dzisiejszego ani jedna, ani druga sprawa nie została rozwiązana i jest pustka. Wczoraj w jednej z gazet ukazał się ogromny artykuł mówiący o konsekwencjach zlikwidowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla gmin, a podano szczegóły dla Zako-

panego. Obecnie każdy deweloper może tam praktycznie budować co chce, gdzie chce i jak chce. Nie ma w tym zakresie żadnych standardów. To są konsekwencje przerwania w pewnym momencie sekwencji budowy systemu programowania.

Oto moja druga refleksja związana z dzisiejszą sesją. Chcę powiedzieć, że w europejskim komponencie programowania strategicznego w Polsce system nie różni się co do struktury od tego, który Państwo prezentowali, bo musieliśmy przenieść europejskie standardy na grunt polski, bowiem podlegały one negocjacom i uzgodnieniom z Komisją Europejską. Natomiast w pozostałym obszarze są różne wątpliwości, co do jakości tworzonych dokumentów.

Trzecia refleksja jest taka, że z pojęciem budowania systemu programowania strategicznego w Polsce wiązać można stwierdzenie, że sama sekwencja powstawania dokumentów jest zła. Na przykład, najpierw powstały strategie rozwoju województw, a później strategia rozwoju kraju na lata 2007-2015. Logicznie rzecz biorąc, powinniśmy znać cele, hierarchie, priorytety krajowe, by móc przenieść je na szczebel niższy, regionalny i tam odpowiednio zarządzać tymi obszarami na poziomie regionalnym, a w konsekwencji również i w gminach. Zresztą powstaje pytanie, czy *Strategia Rozwoju na lata 2007-2015*, czyli na osiem lat, jest strategią w rozumieniu dokumentów europejskich, które zostały tutaj zaprezentowane. W moim przekonaniu jest to program tylko średniookresowy.

Obecnie kieruję Biurem Planowania Regionalnego Województwa Mazowieckiego. Chcę powiedzieć, jak wygląda problem budowania systemu planowania strategicznego na poziomie województwa. Myślę, że jeśli chodzi o możliwość budowania dokumentów i całego systemu, nie odstawiamy bardzo od starych krajów Unii Europejskiej, które mają długie i dobre doświadczenie w tworzeniu systemu planowania strategicznego.

Województwo mazowieckie, podobnie jak wszystkie województwa w Polsce, ma drugą, obecnie obowiązującą i zweryfikowaną strategię rozwoju. Chcę powiedzieć, że jeśli patrzymy na priorytety, osie rozwojowe w Polsce, to na pewno muszą się one różnić od swoich odpowiedników w starych krajach Unii Europejskiej, ponieważ Polska ma do rozwiązania inne problemy. Stąd na przykład w strategii województwa mazowieckiego mamy takie cele, które umożliwiają konkurowanie z innymi regionami kraju: rozwój kapitału społecznego, w tym zwłaszcza społeczeństwa informacyjnego, wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, stymulowanie rozwoju funkcji metropolitalnej Warszawy, aktywizacja i modernizacja obszarów pozametropolitalnych, rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz kształtowanie wizerunku regionu. Jak widać, na poziomie regio-

nalnym nie różnimy się zasadniczo. Naszym priorytetem jest inwestowanie w kapitał ludzki. Ale w województwie mazowieckim mamy przede wszystkim do rozwiązania problemy związane z infrastrukturą transportową.

Odnosząc się do Państwa prezentacji, chcę zaznaczyć, że w starych państwach Unii Europejskiej dokumenty w większości powstają z udziałem ekspertów. Wówczas, gdy musiałem odejść z RCSS, rozpocząłem pracę na poziomie województwa. Tam uznałem, że kupowanie strategii od ekspertów jest rozwiązaniem błędnym. Nie tylko społeczność, dla której tworzona jest ta strategia, ale przede wszystkim urząd, który odpowiada za realizację i zarządzanie strategią, powinien się z nią utożsamiać, a co za tym idzie powinien brać udział w jej opracowaniu. Właśnie taką metodologię przyjęliśmy z konsultacjami społecznymi. Potem wszyscy, którzy odpowiadali za wdrażanie oraz za realizację określonych odcinków strategii, musieli przedstawić plan, jak chcą to zrobić, kiedy chcą zrobić, za co chcą zrobić i kto to ma robić. To było bardzo trudne, ponieważ urzędnicy byli przyzwyczajeni do realizacji budżetu w skali rocznej, a ktoś im nagle kazał myśleć kategoriami wieloletnimi. Myślę, że dobrą metodą jest, aby oprócz pozyskania partnerów społecznych, uczestnictwa i partycypacji społecznej włączyć do strategii rozwoju regionalnego instytucje zarządzające na poziomie regionalnym.

Chcę państwu pokazać coś, co mogę nazwać wychodzeniem z chaosu. Podam przykład województwa mazowieckiego, ale w odniesieniu do kraju i innych województw jest tak samo. Z uwarunkowań ustawowych wynika, iż w Polsce nikt nie bierze odpowiedzialności za nazewnictwo dokumentu planowania strategicznego. Na przykład Plan zagospodarowania przestrzennego, który jest dokumentem strategicznym, długofalowym nazywa się „plan”. Ale nie ma on części operacyjnej, więc trudno zaakceptować taką nazwę. Mamy dokumenty, które nazywają się programami, a obejmują horyzont dwudziestu lat. Nie wspomnę o dokumentach, które obowiązują jeden rok, a są nazywane „strategią”. To jest pozapisywane w ustawach. Taki porządek budujemy w Polsce na wszystkich poziomach zarządzania administracyjnego. Więc chcę podkreślić, że, w odróżnieniu od starych krajów Unii, jesteśmy dopiero na etapie budowania systemu, w związku z tym również ten aspekt wymaga uporządkowania. Mam nadzieję, że to się w Polsce uda. Ale, jak powiedziałem, trzeba brać pod uwagę likwidację urzędu, który miał zadanie budować strategie rozwojowe w kraju.

Głównym dokumentem, który realizuje w Polsce strategię na poziomie województwa, podobnie jak w krajach starej Piętnastki, jest *Regionalny Program Operacyjny*. To on na poziomie regionalnym zarządza priorytetami i przeznaczonymi na nie środkami. Na poziomie województwa

mazowieckiego *Regionalny Program Operacyjny* realizuje cele strategii w bardzo ścisły sposób. Wszystkie zgłaszane projekty będą wnioskowane do finansowania ze środków Funduszu Rozwoju Regionalnego, ale również Funduszu Rozwoju Społecznego. Przechodzą kwalifikację w 60% zdeterminowaną realizacją celów strategicznych. Jeśli takiego związku nie ma, projekty w ogóle nie mają prawa wejść na ścieżkę finansowania. Jest to wątek, który tutaj nie był poruszony, ale chcę o tym bardzo jasno i głośno powiedzieć. Stąd jest problem odpowiedzialności za metodę, która będzie służyła temu, żeby osiągnąć cele *Regionalnego Programu Operacyjnego*. Chcemy o to zadbać. Marszałek województwa mazowieckiego podczas ostatniej wizyty w Krajowej Szkole złożył publicznie takie deklaracje, a zarząd podjął odpowiednie decyzje. Wydaje mi się, że jest to możliwe, póki ja jeszcze nad tym czuwam. Dokumenty operacyjne są dokumentami, które w sposób bezwzględny mają realizować cele określone w dokumentach strategicznych. Proszę zobaczyć, jaka jest waga problemu. Z tego sobie nikt nie zdawał sprawy na etapie powstawania strategii. Ale dzisiaj, kiedy jest uchwała, kiedy już są pieniądze do realizacji, nagle wszyscy szukają strategii, przyjeżdżają, chcą otrzymać opracowanie w wydaniu książkowym, ponieważ wiadomo, że tylko taką drogą możemy osiągnąć zaprogramowane cele strategiczne.

Chcę wspomnieć jeszcze o problemie instytucjonalizacji. Myślę, że w świetle informacji, które usłyszeliśmy o wielu krajach starej Unii, instytucjonalizacja w Polsce nie różni się, jeśli chodzi o zarządzanie środkami europejskimi. Nawet innowacyjne propozycje spotkały się z oporem rządu.

Kończąc, chcę podkreślić, że nie musimy się wstydić oceny polskiego programowania strategicznego, z wyjątkiem tego chaosu, który sobie sami wytworzyliśmy. W kompetencji europejskiej są to standardy wynegocjowane z Unią Europejską, więc jesteśmy na takim samym poziomie. Natomiast przed nami jest jeszcze praca nad jakością planowania strategicznego w części poza zarządzaniem funduszami europejskimi, w dziedzinach, które również powinny podlegać takiemu programowaniu.

Prof. Małgorzata Sulmicka:

Zgadzam się z profesorem Strzeleckim, że słuchając dzisiejszych referatów możemy być zadowoleni z poziomu rozwoju, jaki osiągnęło nasze programowanie regionalne. Policzyłam, że od wprowadzenia ustawy regulującej programowanie regionalne we Francji do wprowadzenia podobnej ustawy w Polsce upłynęło szesnaście lat. Obecnie zarówno rozwiązania stosowane w obu krajach, jak i jakość programów na poziomie regionów są bardzo zbliżone. I mimo że nasza administracja nadrabiając załgłości na bieżąco uczy się trudnej sztuki programowania, to postęp jest

taki, że nie mamy się już czego wstydzić. Natomiast problem jest szerszy. Programowanie regionalne na poziomie województw, czyli tzw. programowanie interregionalne, musi jeszcze być zharmonizowane z programowaniem intraregionalnym, czyli programowaniem regionalnym w skali kraju, a to się nie zawsze udaje. Niespójności uregulowań prawnych często utrudniają uzyskanie efektu synergii między tymi dwoma poziomami programowania. Myślę, że Pan prof. Toczyski będzie kontynuował wątek programowania regionalnego.

Pan prof. Strzelecki wspominał o tym, że jedną z wad naszego systemu programowania była, i niestety ciągle jest, wadliwa chronologia opracowywania poszczególnych programów. Często zdarza się, że programy podrzędne powstają wcześniej niż programy nadrzędne. Został przywołany przykład Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015, która powstała jako ostatni z podstawowych dokumentów programujących rozwój kraju na ten okres. Jednak trzeba powiedzieć, że w tym przypadku udało się trochę tę sytuację naprawić. Mianowicie w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, której zadaniem jest właśnie porządkowanie systemu programowania (która, niestety, też ukazała się już po opracowaniu regulowanych przez nią dokumentów), przewiduje się konieczność dostosowania priorytetów programów i strategii, które powstały wcześniej niż Strategia Rozwoju Kraju do jej założeń, a więc harmonizacji celów i priorytetów rozwojowych strategii sektorowych i horyzontalnych z SRK. Wymaga to dodatkowej pracy ze strony resortów, ale jest jedynym sensownym rozwiązaniem w obecnej sytuacji, umożliwiającym uzyskanie spójności programowej na poziomie administracji centralnej, a w efekcie korzyści potencjalnej synergii efektów.

Na częściowe usprawiedliwienie tej sytuacji można jeszcze powiedzieć, że programowanie strategiczne ze swojej natury ma charakter ciągły, podlega aktualizacji. W związku z tym strategie sektorowe i horyzontalne, które powstały wcześniej niż SRK, i tak powinny być okresowo aktualizowane. Choć oczywiście lepiej byłoby, gdyby aktualizacja dokonywana była systemowo, a nie przypadkowo.

Prof. Witold Toczyski:

Planowanie strategiczne w Polsce charakteryzuje się brakiem odpowiedniej spójności. Chciałbym na to spojrzeć - inspirowany przez referaty słuchaczy KSAP-u - przez pryzmat regionalnego planowania strategicznego.

Zacznę od prezentacji, w których omówiono planowanie strategiczne w różnych regionach Europy. Uderzające dla mnie było to, że wśród

priorytetów i fundamentalnych celów pojawił się rozwój zrównoważony. Rozwój zrównoważony zniknął z polskich dokumentów. Nikt nie traktuje poważnie tego pojęcia. Występuje ono raczej jako niezbędna etykieta, natomiast merytorycznie jest puste. Zwróćcie Państwo uwagę, że nikt nie wie, co się stało z *Polską długookresową strategią rozwoju zrównoważonego do roku 2025*. Trudno gdziekolwiek znaleźć ten dokument. A jest to dokument zatwierdzony publicznie, nieobecny w jakichkolwiek odniesieniach, odwołaniach.

Drugim elementem podkreślanym przez dzisiejszych mówców były innowacje. W tym zakresie w polskim planowaniu strategicznym jest dużo lepiej, gdyż wszystkie województwa mają regionalne strategie innowacji, które obarczone są jednym zasadniczym grzechem. Mianowicie właściwie koncentrują się na postępie technologicznym i zmierzają do tego, żeby uzyskać środki na różnego rodzaju centra transferu technologii. Nie doceniają kulturowego charakteru innowacji, co potwierdzają eksperci zagraniczni, którzy czytają te dokumenty. Innowacja nie powstaje w sposób planowy. Może dzieje się tak tylko w Ameryce, gdzie skoncentrowane są ogromne pieniądze oraz zgromadzeni są liczni naukowcy. Zazwyczaj innowacje powstają przypadkowo. Natomiast przypadek nie będzie przypadkiem, gdy społeczeństwo będzie w sensie kulturowym innowacyjne. O tym wątku kompletnie zapomina się w strategiach. Przeczytałem wszystkie strategie północnych regionów Polski i doszedłem do wniosku, że są one wielką pomyłką.

Drugą wielką słabością regionalnych strategii rozwoju w Polsce jest brak perspektywy klastrowej i sieciowej współpracy. Rozwój widziany jest jako poprzez szczególne zdarzenia o innowacyjnym charakterze, podczas gdy w Europie tworzy się przede wszystkim klastry. One właśnie są katalizatorem efektów synergii.

Trzecim elementem, na który zwróciłem uwagę, jest udział społeczeństwa. Ogromnie się cieszę z uwagi Pana prof. Strzeleckiego, że bardzo istotny jest udział społeczeństwa w tworzeniu strategii rozwoju regionalnego. Ale udział społeczeństwa rozumiany nie jako konsultacje społeczne, na które nikt nie jest łaskaw przyjść, czy serwitut urzędniczy, który wypełnia się z obowiązku. W Państwa prezentacjach przebijało, że konsultacje społeczne są prowadzone z interesariuszami, czyli z konkretnymi grupami społecznymi zainteresowanymi danym tematem. Mam wrażenie, że polskie dokumenty strategiczne traktują społeczeństwo obywatelskie w sposób zdawkowy, na zasadzie odfajkowania.

Chcę zwrócić też Państwa uwagę na tło programowania strategicznego. Wychowanek Pani prof. Hrynkiewicz, Pan Marek Rymsza, bardzo

wyraźnie podkreśla w polskim piśmiennictwie, za przykładem wielu zagranicznych obserwacji, że dla rozwoju kraju decydujący jest kapitał społeczny. W Polsce odróżniamy kapitał ludzki, który generalnie rozumiany jest jako cecha jednostki, jako poziom wykształcenia, poziom umiejętności czy doświadczenie zawodowe. To jest kapitał ludzki. Natomiast kapitał społeczny to są więzi interpersonalne. Są to zdolności społeczeństwa do współdziałania, zdolności do konsultacji, wreszcie budowanie zaufania.

Myślę, że w programowaniu strategicznym procedury zostały tak dalece stechnicyzowane, że utraciliśmy zdolność myślenia, że nawet najlepszego dokumentu można przecież nie wykonać, co jest faktem. Mamy wachlarz dokumentów, które są często zwykłymi tzw. półkownikami, do których nikt nie zagląda. W tej chwili, w skali województwa istotny jest Regionalny Program Operacyjny, istotna jest szuflada np., 6.11, 5.23. W chwili obecnej ludzie wymieniają się symbolami, które mają szuflady z pieniędzmi. Czyli ważna jest nie realizacja jakiegoś poważnego zadania społecznego, które łączy ludzi, daje regionowi szanse na budowanie polityki klastrowej, tylko ważne jest, żeby się zaczęło, jak w socjalizmie, o środki publiczne. To jest element degeneracji polskiego systemu finansowania. W jakimś sensie jest on przewidywany, jest wkalkulowany przez Brukselę. Jest to machina, która musi się przetoczyć.

Natomiast przykłady, które Państwo zaprezentowali, powinny uwrażliwić absolwentów Krajowej Szkoły Administracji na to, żeby spojrzeli jednak na rozwój zrównoważony pod kątem ogromnego wyzwania. Zapłacimy za lekceważenie problemów śmieciowych, energetycznych, problemu niedożywienia jednej czwartej polskich dzieci – to są elementy rozwoju zrównoważonego. Mamy całe sektory gospodarki, które są pozbawione strategicznego zinstrumentowania. W związku z tym, że jest to rozwój zrównoważony, musimy na to spojrzeć poważnie. Ja rozumiem urzędników, że pilnują tych szuflad, pilnują struktury, pilnują papierów. Dla nich najważniejsze są drogi, beton, stal, wydanie pieniędzy. Natomiast jest cały sektor problemów miękkich, które nie mają wsparcia w programowaniu strategicznym.

Ostatnie zagadnienie, które chciałbym poruszyć, wiąże się ze współpracą międzynarodową, z którą zetknąłem się przy programie *Wizje i strategię wokół Bałtyku*. Jest to program, który trwa już trzynaście lat. Byłem w nim polskim przedstawicielem. Zauważyłem taką prawidłowość, że w szczególności Niemcy przywiązują wielką wagę do projektów miękkich, projektów intelektualnie zaawansowanych, projektów, w których rozwój zrównoważony jest na pierwszym miejscu. Zakończyliśmy właśnie, w grudniu, projekt o nazwie *Agora*, który dotyczył zrównoważonego rozwoju turystyki. Trzeba powiedzieć, że polski wkład do wymiany międzyarodo-

wej w sensie technologicznym nie jest wielki. Sprzedajemy produkty, jak tutaj dzisiaj usłyszałem, jak Meksyk Ameryce. Tak jak Meksyk do Ameryki, tak my jesteśmy w stosunku do Niemiec. Było to widać chociażby w zaprezentowanej proporcji, że na jednego Niemca przypada 2,5 tysiąca złotych, na sferę B plus R, a u nas przypada 160 złotych. Prochu się nie wymsyśli bez pieniędzy. Otóż Niemcy, realizujący projekt z Polakami, ze zdziwieniem mówią: *Słuchajcie, przecież dla was jednym z wielkich produktów, który możecie sprzedać, są zielone płuca Europy. Dlaczego wy tego nie sprzedajecie?*

To jest cały system usług turystycznych o charakterze ekologicznym, który niedługo będzie wart więcej niż turystyka śródziemnomorska, ponieważ ludzie pracujący przy komputerze są zmęczeni, oni nie chcą już tylko słońca, wina i jedzenia. Chcą innych rodzajów turystyki. Proszę Państwa, mało która gmina myśli w tych kategoriach. Zrobiliśmy konferencję, próbowaliśmy namawiać do tworzenia systemów sieciowej turystyki zrównoważonej. Niestety, nie ma zainteresowania.

Konkludując, chciałbym zwrócić uwagę na termin: „kapitał społeczny”, który powinien być częścią programowania strategicznego, zarówno w skali kraju, a na pewno w skali regionalnej, powiatowej i gminnej. Na dowód tego, że nie jest dobrze, większość gmin polskich nie posiada Agendy 21. Nie ma programów, które pozwoliłyby budować kapitał w skali lokalnej. Zagadką jest dla mnie, w jaki sposób można wspierać kapitał społeczny?

Prof. Małgorzata Sulmicka:

W dyskusji został poruszony cały szereg kluczowych zagadnień z zakresu programowania strategicznego, takich jak kwestia innowacyjności, rozwoju zrównoważonego, kapitału ludzkiego i społecznego, konsultacji społecznych. Szczegółowe omówienie każdego z nich nadaje się jako temat na osobną konferencję. Myślę jednak, że warto powiedzieć chociaż po kilka zdań na niektóre z tych tematów.

Nawiązując do kwestii regionalnych strategii innowacyjnych, należy zgodzić się z poglądem, że idea pobudzania innowacji jest bardzo potrzebna. Jednak realizacja tego nie udaje się. Jest powiedzenie, że okazje spotykają umysły przygotowane. Trudno oczekiwać, że eksplozja innowacji wybuchnie sama z siebie w środowisku, które tymi zagadnieniami nie interesowało się i nie było do tego przygotowane.

Jeżeli mówimy o rozwoju zrównoważonym, to widać, że zwłaszcza wysoko rozwinięte kraje Unii Europejskiej z powodzeniem wcielają tę ideę w życie. Natomiast w Polsce trudno oczekiwać, że wyizolowane niesko-

ordynowane działania przyniosą rezultaty przekładające się na zrównoważony rozwój. Trzeba równolegle realizować przemyślany program kształcenia młodzieży, poczynając od przedszkola. Trzeba dbać o zapobieganie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Dopiero potem, na szczycie tej piramidy, można myśleć o rozwoju innowacyjnego społeczeństwa. Wcześniej społeczeństwo musi osiągnąć odpowiedni poziom zabezpieczenia materialnego i być przygotowane kulturowo. Musi być tworzony zarówno kapitał społeczny, jak i baza materialna. To są płaszczyzny, których nie można rozwijać w izolacji. Na tym polega idea rozwoju zrównoważonego. Tylko wielostronne, synergiczne działania mogą dać efekt wzrostu konkurencyjności w dobie globalizacji.

Niemniej jednak fakt, że obecnie nie jesteśmy w stanie dobrze realizować polityki zrównoważonego rozwoju, nie oznacza, że nie powinniśmy dążyć w tym kierunku. Sądzę, że Unia, nawet w sztuczny sposób narzucając nam pewne rozwiązania, zmusza nas do bardziej intensywnych działań na tym polu.

W tym kontekście warto przyjrzeć się bliżej konkretnym rozwiązaniom stosowanym w poszczególnych krajach. Chciałabym zwrócić uwagę na zaprezentowaną dziś irlandzką strategię polityki mieszkaniowej. Spektakularny sukces gospodarczy Irlandii był przedmiotem powszechnego uznania. Jednak wiadomo też było – choć może fakt ten nie był tak nagłaśniany jak sukces gospodarczy – że wraz z przyspieszeniem rozwoju ekonomicznego nabrzmiały tam problemy społeczne. Wzrosły nierówności i ubóstwo. Przedstawiona strategia polityki mieszkaniowej *Zapewniając domostwa – wzmacniamy wspólnoty* stanowi przykład wzorcowego podejścia do próby stawienia czoła wielu problemom społecznym w nowoczesny sposób zgodny z filozofią zrównoważonego rozwoju. Polityka mieszkaniowa traktowana jest tam jako element programu zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz budowy kapitału ludzkiego, którego wysoka jakość jest współcześnie podstawowym czynnikiem konkurencyjności. Strategia irlandzka jest przykładem praktycznej realizacji budowy filaru społecznego w ramach koncepcji zrównoważonego rozwoju. Irlandzka strategia polityki mieszkaniowej jest dokumentem ze wszech miar godnym uwagi i polecenia do zapoznania się z przyjętymi w niej rozwiązaniami.

Pan prof. Toczyski wspomniał w swojej wypowiedzi o prawie zapomnianym dziś dokumencie *Polska 2025 – strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju*. Rzeczywiście dokument ten nie odegrał swojej roli w polityce rozwojowej kraju, ponieważ nie miał umocowania prawnego, zabezpieczenia finansowego ani podmiotów odpowiedzialnych za jego realizację – w przeciwieństwie do prezentowanej na konferencji podobnej stra-

tegi szkockiej, która zawiera stronę realizacyjną. Główną słabością większości polskich dokumentów strategicznych okresu transformacji był właśnie brak strony realizacyjnej. Gdy prowadziliśmy w RCSS prace dotyczące porządkowania terminologii dotyczącej programowania strategicznego, nasunął się nam wniosek, że kariera słowa „strategia” w tytułach powstających wówczas dokumentów programowych wzięła się między innymi stąd, że uznano, iż zwalnia ono z odpowiedzialności za ich realizację. Strategia traktowana była jako luźna koncepcja.

Na szczęście takie podejście powoli zmienia się. Jednak, jak mówił prof. Strzelecki, nadal istnieje zamęt terminologiczny w tej dziedzinie. Kiedyś właśnie RCSS proponował, żeby we wszystkich dokumentach strategicznych zamieszczać słowniki wyjaśniające kluczowe pojęcia użyte w programie. Niestety, projekt został zaniechany. Wskazany byłby powrót do tego pomysłu.

Poruszony został też temat roli konsultacji społecznych w procesie opracowywania programów strategicznych. Prawie we wszystkich prezentacjach była dziś mowa o konsultacjach jako ważnym elemencie opracowywania programów strategicznych. W Polsce konsultacje społeczne są prowadzone na bardzo szeroką skalę. Brałam kilka razy udział w podsumowaniu raportów z konsultacji programów operacyjnych na lata 2007–2013. Na przykład w przypadku Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki konsultacje wniosły dużo dobrego, ale były precyzyjnie ukierunkowane. Adresatem były środowiska beneficjentów środków finansowych w regionach, zainteresowane tym, aby w zapisach projektu znalazły się korzystne dla nich zapisy. Program Operacyjny po konsultacjach społecznych był znacząco lepszym programem. Wniosek jest taki, że można przeprowadzić skuteczne konsultacje społeczne, ale nie wystarczy samo hasło. Za nim kryje się skomplikowana i przemyślana technika prowadzenia konsultacji, gdzie należy precyzyjnie wyznaczyć cel, określić adresata. Samo społeczeństwo również musi być odpowiednio przygotowane do udziału w konsultacjach społecznych.

W Polsce przez wiele lat mieliśmy do czynienia z planowaniem, natomiast nie towarzyszyły temu konsultacje społeczne. Potrzebny jest czas na zbudowanie kapitału ludzkiego przygotowanego do aktywnej partycypacji w konsultacjach. Powinno temu towarzyszyć powszechne przekonanie, że z konsultacji społecznych wynikają dobre rzeczy. Ważna jest rola upowszechniania pozytywnych przykładów przeprowadzonych już konsultacji społecznych. Uważam, że w Polsce nie wykorzystuje się dobrych przykładów, w których konsultacje dały pozytywny efekt.

Prof. Zbigniew Strzelecki:

Nie podzielam poglądu pana prof. Toczyskiego, że partycypacja społeczna w planowaniu strategicznym jest fasadowa. To jest raczej problem instytucjonalizacji i adresowania konsultacji społecznych. Podczas prezentacji widzieliśmy slajd, gdzie byli wyznaczeni konkretni adresaci, grupy interesów, z którymi prowadzi się konsultacje. W identyczny sposób powstają dokumenty w województwie mazowieckim, gdzie konsultacje prowadzone są ze wszystkimi grupami samorządów w subregionach lub nawet podregionach województwa. Do konsultacji zapraszane są określone organizacje społeczne, czyli organizacje pozarządowe, sektorewo związki zawodowe, pracodawcy określonych rodzajów. We wszystkich gminach wywieszane są obwieszczenia zgodnie z obowiązkiem ustawowym o samorządzie województwa. Mam nadzieję, że nie jest to wyjątek.

Podam przykład. W imieniu marszałka wydaję postanowienia i decyzje dotyczące warunków zabudowy. Zainteresowane strony mogą odwołać się do drugiej instancji w postaci samorządowego kolegium odwoławczego. Kolejną instancją jest wojewódzki sąd administracyjny, który wydając orzeczenie w sentencji uzasadnienia stwierdza na przykład, że dany obywatel nie był skutecznie poinformowany o przygotowywaniu i przyjęciu dokumentu przez województwo. Władze województwa nie mają jednak możliwości dotarcia do każdego obywatela spośród 5,5 miliona ludności w regionie. Proszę zauważyć, że wchodzimy na drogę sądową, gdzie wymagane jest spełnienie warunków skutecznej partycypacji społecznej w przygotowaniu dokumentów. Taka jest przyszłość. Powstaje więc pytanie, jak skutecznie dotrzeć do 5,5 miliona mieszkańców?

Inny przykład. Jedna z moich doktorantek prowadziła badania empiryczne na przykładzie strategii gmin. Spotkała się z przypadkami strategii, przyjętych uchwałą przez rady gmin, gdzie wewnątrz dokumentu, poza stroną tytułową, były zupełnie inne nazwy gmin. Były to strategie wykonane przez ekspertów na zamówienie. Jesteśmy jeszcze na takim etapie.

W Polsce system planowania strategicznego budujemy dopiero kilkanaście lat. Sądzę, że zmierzamy w dobrym kierunku. Polacy uczą się błyskawicznie i w wielu dziedzinach już nie odstawiamy od Europy.

Prof. Józefa Hryniewicz:

Jeśli chodzi o zaprezentowane strategie krajów unijnych: irlandzką, niemiecką, francuską czy szkocką, wyraźnie zobaczyliśmy zaplanowane, wyznaczone jej ważne cele społeczne i gospodarcze. Znam wiele polskich strategii, także gminnych, powiatowych czy regionalnych. Już w trak-

cie poprzedzających je konsultacji społecznych zaobserwowałam, która grupa interesu będzie miała korzyści finansowe z danego projektu.

Prof. Zbigniew Strzelecki:

Pracuję w zespole opracowującym kryteria wyboru wniosków przeznaczonych do realizacji. Wspólnie z kolegami łamiemy sobie głowy nad tym, jak zapobiec nadużyciom, o których powiedziała Pani Profesor. Powtórzę słowa marszałka województwa mazowieckiego, które padły niedawno w Krajowej Szkole. W poprzednim okresie programowania, kiedy wchodziliśmy bez większego przygotowania w zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego, kiedy zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego został zaprogramowany na poziomie centralnym, gdzie województwo stało się tylko pośrednikiem, w sprawie projektów finansowanych z tego programu jedynie premier i kardynał nie dzwonił do marszałka województwa w tej sprawie. Proszę zwrócić uwagę, jak dużo jest grup interesów. W związku z tym obecnie przyjęliśmy zasadę, że nie będzie wiadomo, do kogo można się odwoływać. Musi to zapewnić system wyboru wniosków zgodny z priorytetami, które wynikają ze strategii.

Celowo przytoczyłem, jaka jest hierarchia celów strategii: rozwój kapitału społecznego na pierwszym miejscu, wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki i tak dalej. Ale musimy zważyć na proporcje, które mają być zachowane pomiędzy strumieniem środków na kapitał społeczny, czyli na sferę społeczną, a na sferę materialną, ponieważ diametralnie odstawiamy w sferze materialnej od Unii Europejskiej. Musimy poprawić swoją pozycję w tym zakresie, bowiem jest to warunek napływu kapitału do Polski. Jeśli nie poprawimy infrastruktury, będziemy omijani, jak jesteśmy już omijani. Od wielu lat nie potrafimy podjąć decyzji o budowie centralnego portu lotniczego. Schodzimy na margines Europy. Nie potrafimy podjąć decyzji o budowie choć jednej szybkiej kolei. To jest marginalizacja. To jest problem proporcji.

Jeśli chcemy zapewnić transparentny system wyboru wniosków do realizacji, to musi to być system komputerowy. Beneficjent składa wniosek w postaci interaktywnego formularza elektronicznego i od tego momentu tylko jedna osoba w województwie wie, kto go będzie oceniał. A będą oceniały cztery osoby, dwie pary równolegle. Nikt spośród oceniających nie będzie wiedział, jaki wniosek jest oceniany. Beneficjent nie wie, kto ten wniosek ocenia. Bowiem wszyscy mają dostęp tylko i wyłącznie do tego, do czego zostali upoważnieni. Komputer dopuści do danych osobę, jeśli spełnia takie warunki, jak dostęp do konta bankowego. Rezultat oceny wniosku dostanie zarząd województwa w postaci wydruku komputerowego.

wego. Takie są założenia. Dążymy do tego, żeby nie było zjawiska dobiegania się do kasy grup interesów.

Prof. Witold Toczyski:

Uważam, że musimy szukać rozwiązań dla przywar polskiego systemu programowania strategicznego. Odniosę się do tematu kapitału społecznego. Większość województw oddała komponent regionalny wojewódzkim urzędом pracy. Z moich badań wynika, że wojewódzkie urzędy pracy, jeszcze cały czas tkwią w okowach problematyki bezrobocia. Nie rozumieją, że w obecnej chwili bezrobocia w Polsce nie ma. Nie należy martwić się bezrobotnymi, trzeba martwić się ludźmi, których trzeba przekwalifikowywać. Trzeba tworzyć nowe systemy szkolenia i w ten sposób wykorzystywać pieniądze.

W jednej z prezentacji był zaprezentowany świetny pomysł, żeby co trzy lata robić rodzaj strategicznej aktualizacji, czyli odnowy strategii pod kątem zdarzeń. To jest jedna ze ścieżek pozwalająca uwzględnić presję, którą tworzy w tej chwili potężny problem kapitału społecznego.

W kwietniu w Gdańsku odbędzie się konwent marszałków. Namówiłem marszałka Gdańska, żeby poruszyć sprawę *foresight*'u regionalnego. Został przygotowany Program Operacyjny „Innowacyjna gospodarka” i równoległe z nim realizowany jest narodowy *foresight*. Znowu będziemy mieli sytuację, że pieniądze już zostały przeznaczone, a my dopiero zauważymy, że przecież cele technologiczne w *foresight*'cie narodowym są zupełnie inne niż w programie operacyjnym.

Mam prośbę do przyszłych urzędników administracji publicznej, aby docenili badania prognostyczne, tworzenie grup refleksyjnych. Uniwersytety nie bardzo kwapią się do współpracy z administracją, natomiast może należy je zaktywizować.

Myślę, że po stronie inteligentnego państwa i inteligentnych urzędników będzie pewna tolerancja wobec tego, że interesariusze myślą głównie o pieniądzach. Wciągnijmy ich do dyskusji i myślenia o realizacji celów społecznych. Obowiązkiem urzędników jest nakłanianie do szukania wartości dodanych innowacji. Rzecz jasna, że temu służą dobre konsultacje. Ja natomiast byłem świadkiem bardzo złych konsultacji i bardzo poważnych błędów przy tworzeniu Regionalnych Strategii Innowacji, za którymi obecnie pójda źle wydane pieniądze, właśnie dlatego, że nie było konsultacji ze środowiskami, które nie miały bezpośrednich interesów finansowych.

Rafał Sobczak, XVII promocja:

Programowanie strategiczne powinno być kompleksowe, obejmować wszelkie możliwe obszary życia społecznego. W tym kontekście chciałem zapytać o zagrożenia regionalnego, narodowego, międzynarodowego czy europejskiego rozwoju? Jeżeli są takie zagrożenia, czy istnieją strategie przeciwdziałania tym zagrożeniom, włącznie ze strategią użycia sił zbrojnych Polski czy sił zbrojnych Unii Europejskiej?

Prof. Zbigniew Strzelecki:

Nie mówiliśmy jeszcze o strategii rozwoju wobec pracujących urzędników administracji. Myślę, że bardzo istotne jest stworzenie planu ciągłego doskonalenia, doskonalenia kadr. Jeśli chodzi o ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, bardzo dobrze, że będzie ona nowelizowana. Tylko paradoksem polskim jest to, że zajmuje się tym Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Jeśli chodzi o problem zagrożeń, który należy postrzegać w kategoriach bezpieczeństwa, to istnieje tajny dokument, który został opracowany pod kierunkiem Ministra Spraw Zagranicznych zatytułowany: *Strategia bezpieczeństwa*. Wszystkie zagadnienia, jak wspomniano wcześniej, zostały tam sprecyzowane, od bezpieczeństwa ekonomicznego po bezpieczeństwo klimatyczne. Być może obecnie wymaga on aktualizacji z punktu widzenia członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Rafał Sobczak, XVII promocja:

Chciałbym nawiązać do słów Pani dyr. Hrynkiewicz. Moim zdaniem obawy Pani Dyrektor podyktowane są tym, że w Polsce nie jest należycie ukształtowane społeczeństwo obywatelskie.

Natomiast moje pytanie związane jest z kwestią urzędników administracji publicznej. Jaka powinna być kadra urzędników administracji publicznej, aby programowanie strategiczne było spójne? Nie da się ukryć, że w większości wypadków postrzega się programowanie strategiczne jako dysfunkcyjny system o niskiej efektywności. Udział społeczeństwa w tej dyskusji jest też bardzo powierzchowny. Jak odnieśliby się Państwo do inicjatywy tworzenia różnego rodzaju subregionalnych ośrodków koordynacyjnych, które ujmowałyby programowanie strategiczne w kontekście zintegrowanego zarządzania programowaniem?

Prof. Małgorzata Sulmicka:

Obecne programowanie strategiczne w Polsce - w tym programowanie regionalne, o czym wspomniał pan prof. Strzelecki - prowadzone

jest w różnych standardach. Z jednej strony mamy programowanie w standardach Unii Europejskiej. Dostajemy szczegółowe wytyczne dotyczące budowy kluczowych dokumentów programowych takich, jak Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Programy Operacyjne czy Krajowe Programy Reform. Z drugiej strony duża liczba dokumentów programowych powstała i ciągle jeszcze powstaje w znacznej mierze na zasadzie improwizacji. Choć trzeba przyznać, że stopniowo, wraz z upływem czasu, dyfuzja wzorów unijnych, zdobywane doświadczenia i nowe uregulowania prawne pozytywnie wpływają również na poprawę jakości tej grupy programów. Mam osobistą satysfakcję, że trochę się do tego przyczyniłam, przygotowując kilka lat temu pierwsze wskazówki metodyczne opracowywania programów strategicznych, które są nadal wykorzystywane.

Jednak generalnie wiedza na temat programowania strategicznego nie jest tworzona i przekazywana w sposób zorganizowany. Należy m.in. uaktualnić pod tym kątem programy nauczania polityki gospodarczej. Na to, że w ekonomii pojawi się szybko potrzebna teoria, nie ma co liczyć, natomiast chodzi o to, żeby przynajmniej programy polityki gospodarczej przybliżyć do realiów i przestać uczyć studentów o strategii agrarnej i strategii przemysłowej jako alternatywach rozwojowych, jak to robi jeden z najczęściej wykorzystywanych obecnie podręczników polityki gospodarczej.

Podsumowując dzisiejszą konferencję, należy podkreślić, że pokazała ona, iż mimo dominacji nurtu liberalnego w ekonomii, w praktyce kraje wysoko rozwinięte aktywnie i w szerokim zakresie włączają się w procesy rozwojowe. Dylemat: *ile państwa, a ile rynku* stanowi zawsze żywy przedmiot sporów ekonomistów. Jednak jest oczywiste, że istnieją zarówno dziedziny aktywności, w których rynek jest najlepszym regulatorem, jak i wiele obszarów wymagających interwencji państwa. Właśnie formułowanie i realizacja polityki rozwoju kraju, zwłaszcza w długim horyzoncie czasowym, należą do takich niezbywalnych zadań administracji publicznej. W Europie rozwój integracji gospodarczej powoduje częściowe przekazywanie kompetencji w tym zakresie na szczebel ponadnarodowy, pełniący w takim wypadku rolę „superpaństwa”.

Świadomie używam określenia „polityka rozwoju” dla podkreślenia, że cechą charakterystyczną współczesnego programowania strategicznego jest jego wielowymiarowy charakter. Dominujące dawniej w planowaniu podejście wąsko ekonomiczne zastąpiło - odpowiadające złożonym wyzwaniom naszych czasów - dążenie do rozwiązywania problemów gospodarczych z zachowaniem dbałości o spójność społeczną i odpowiedzialności za środowisko naturalne. Innymi słowy - z uwzględnieniem paradygmatu rozwoju zrównoważonego. I choć praktyczna realizacja takiego

podejścia przebiega różnie, to jednak patrząc z perspektywy historycznej warto docenić przyjęcie przez Unię Europejską takiej właśnie doktryny rozwojowej.

Zaprezentowane na dzisiejszej konferencji referaty potwierdzają, że w efekcie globalizacji, integracji i transformacji systemowej rola państwa się zmienia. Generalnie ma miejsce tendencja, że państwo wycofuje się z bezpośredniej działalności gospodarczej na rzecz stwarzania warunków wyzwalań wewnętrznego potencjału rozwojowego. Wraz ze zmianami roli i funkcji państwa w gospodarce zmienia zarówno zakres przedmiotowy programowania, jak i priorytety w ramach poszczególnych dziedzin polityki społeczno-gospodarczej. I tak np. w programowaniu regionalnym dąży się, aby działania polityki regionalnej państwa nie sprowadzały się do prostych mechanizmów redystrybucyjnych i wyrównawczych, lecz polegały na pobudzaniu we wspomaganych regionach wzrostu endogenicznego z możliwie największym udziałem potencjału tkwiącego w lokalnych gospodarkach i społecznościach. Rolą programowania w polityce naukowej jest m.in. wybór priorytetowych kierunków badań, zwiększanie efektywności wydatkowania środków budżetowych na prowadzenie działalności badawczej poprzez ukierunkowanie finansowania badań na obszary priorytetowe dla rozwoju społeczno-gospodarczego określone w strategiach rozwoju kraju. Nowoczesna polityka społeczna to polityka kształtująca kapitał ludzki, polityka stanowiąca zarówno odpowiedź na hamujące rozwój negatywne problemy społeczne, takie jak ubóstwo i wykluczenie społeczne, jak i aktywna polityka prorozwojowa. Polityka ekologiczna jest nie tylko polityką ochrony środowiska, ale obejmuje też działania na rzecz efektywnego wykorzystywania surowców, ochrony bioróżnorodności, przebudowy wzorców produkcji i konsumpcji na przyjazne środowisku.

Z zaprezentowanych referatów wynika, że w obszarze priorytetów rozwojowych można zaobserwować tendencje do unifikacji programowania strategicznego w UE. Jednak nie ma jednego uniwersalnego modelu programowania strategicznego. Każdy kraj musi wypracować własny dostosowany do swojej specyfiki model. Widoczne jest, że rozwój programowania strategicznego na poziomie Unii Europejskiej jest silnym czynnikiem sprawczym rozwoju programowania strategicznego na poziomie krajów członkowskich.

Z kolei skala i rodzaj programowania w danym kraju członkowskim zależą też od tego, czy jest on beneficjentem czy płatnikiem netto w Unii Europejskiej, co oznacza, że znaczna część podejmowanych działań lub reform finansowana jest ze środków własnych. Ponieważ Polska jako kraj objęta jest pomocą strukturalną UE, w związku z tym programo-

wanie rozwoju dokonuje się pod dominującym wpływem Unii Europejskiej.

Na zakończenie chciałabym w związku z tym zwrócić uwagę na fakt, iż włączenie Polski w system programowania Unii Europejskiej ma główne dwa aspekty. Pierwszy aspekt, „techniczny” - to jak rozwiązania wymagane przez UE powinny być sprawnie wdrażane w polskim programowaniu rozwoju. W sytuacji braku doświadczeń, odpowiednio przygotowanych kadr i ugruntowanych procedur krajowych koordynacja programowa jest dla administracji publicznej bardzo pracochłonna. Granica między korzyściami a kosztami związanymi z rozbudowaną biurokracją, do której Unia ma wyraźną skłonność, jest tu łatwa do przekroczenia. Odniesienia do systemu programowania UE są skomplikowane, ponieważ system ten zmienia się w związku z rozszerzeniem, reorientacją polityki społeczno-gospodarczej, zmiennością procedur programowania. Przykładem związanych z tym trudności jest historia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, który miał być kontynuacją i wyciągnięciem wniosków z doświadczeń związanych z naszym pierwszym przygotowywanym w pośpiechu Narodowym Planem Rozwoju na lata 2004-2006. Kiedy przygotowany z odpowiednim wyprzedzeniem NPR 2007-2013 był gotowy, okazało się, że w perspektywie finansowej UE na lata 2007-2013 Unia nie wymaga takiego dokumentu i że trzeba było opracować znowu w pośpiechu wymagany tym razem dokument Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia. Zdążyliśmy przygotować w terminie także ten drugi dokument, co świadczy o tym, że w Polsce zdolność adaptacji jest stosunkowo duża. Na ogół jako jedni z pierwszych w Unii składamy wymagane główne dokumenty programowe. Tak więc trzeba powiedzieć, że mimo wszystkich barier i trudności pokonywanie progu „technicznego” udaje się dość dobrze.

Drugi aspekt - to przesuwanie centrum podejmowania decyzji rozwojowych: ustalanie priorytetów w programowaniu strategicznym w coraz większej mierze przechodzi ze szczebla krajowego na szczebel wspólnotowy. Większość priorytetów, które w tej chwili realizowane są w naszej polityce społeczno-gospodarczo-środowiskowej, są priorytetami Strategii Lizbońskiej, w której realizację zostaliśmy automatycznie włączeni. Generalnie orientacja ta jest dla Polski korzystna, ponieważ ukierunkowuje naszą politykę na niezbędną w warunkach globalizacji modernizację z zachowaniem wymogów zrównoważonego rozwoju. Jednak sposób realizacji tych ogólnych kierunków może i powinien być dostosowany do specyfiki danego kraju. Sztuką krajowego programowania jest więc umiejętność generowania własnych priorytetów, które dają się wkomponować w ogólne priorytety Unii Europejskiej oraz znajdowania odpowiednich

sposobów ich realizacji. System programowania UE powstał bowiem dla całości ugrupowania integracyjnego. Cele i założenia, które mogą być słuszne dla całości, mogą wytwarzać napięcia w niektórych krajach. Po to, aby programowanie w Polsce było zarówno sprawne technicznie, jak i zdolne do generowania własnych priorytetów - a więc, aby nasza integracja nie była wyłącznie dostosowawcza - istnieje potrzeba odbudowy zaplecza programowego, w tym zwłaszcza opracowania podstaw metodycznych programowania społeczno-gospodarczego oraz wyszkolenia kadr zajmujących się programowaniem nowej generacji.

Jak pokazała dzisiejsza konferencja, to drugie zadanie znakomicie realizuje KSAP. Należy za to serdecznie podziękować Pani prof. Hrynkiwicz, z której inicjatywy programowanie strategiczne było przedmiotem tegorocznych staży - a w efekcie także dzisiejszej konferencji. Podziękowania należą się też Pani Joannie Giedroyć-Lutyk, która sprawowała pieczę nad sprawnym przygotowaniem referatów na tę konferencję.