



Narodowa Rada Rozwoju

**Opinia
o projekcie Strategii
na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**

**materiał Zespołu Zadaniowego do spraw oceny
projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**

Warszawa, 27 września 2016 r.

Spis treści

I.	Opinia o projekcie <i>Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju</i>.	5
II.	Zestawienie przywoływanych w <i>Opinii</i> opracowań przygotowanych na potrzeby prac Zespołu Zadaniowego do spraw oceny projektu <i>Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju</i>.	55
1.	W jaki sposób można wykorzystać instytucje i instrumenty polskiego rynku kapitałowego do wsparcia rozwoju polskiej gospodarki? <i>dr Sławomir Antkiewicz</i>	57
2.	Ochrona zdrowia a odpowiedzialny rozwój: potrzeba konkretnych rozwiązań i strategii dla zdrowia. <i>prof. dr hab. n. med. Piotr Czauderna</i>	77
3.	Opinia dotycząca projektu dokumentu <i>Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w obszarze edukacji</i>. <i>Jolanta Dobrzyńska</i>	89
4.	Kapitał społeczny czy solidarność? <i>dr Michał Łuczewski</i>	101
5.	Program społecznego zakorzenienia gospodarki. <i>prof. dr hab. Elżbieta Mączyńska-Ziemacka</i>	111
6.	Ekonomiczne warunki realizacji <i>Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju</i>. <i>prof. dr hab. Witold M. Orłowski</i>	125
7.	Rola samorządu, regionów w realizacji <i>Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju</i>. <i>Władysław Ortyl</i>	137
8.	Opinia w sprawie metodycznych i finansowo-zarządczych aspektów projektu <i>Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju</i>. <i>dr hab. Konrad Raczkowski, prof. nadzw.</i>	153
9.	Opinia o projekcie <i>Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju</i> - perspektywa obszaru Energia. <i>Grzegorz Wiśniewski</i>	165
10.	Miejsce Edukacji w <i>Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju</i>. <i>Liliana Zientecka</i>	191

I. Opinia o projekcie *Strategii* na rzecz *Odpowiedzialnego Rozwoju*.

Opinię przygotował
**Zespół Zadaniowy do spraw oceny projektu
Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**
w składzie:

dr Krzysztof Mazur
prof. dr hab. Alojzy Z. Nowak
prof. dr hab. Walenty Poczta
dr hab. Marek Rymsza (kierujący pracami Zespołu)
Maciej Sadowski
Filip Seredyński

I. Uwagi wstępne

Prace prowadzone w Narodowej Radzie Rozwoju przy Prezydencie RP w ramach opiniowania *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*

Potencjał przyjętego wraz z transformacją modelu rozwoju gospodarczo-społecznego wyczerpuje się i Polska potrzebuje nowego impulsu, by wyrwać się z pułapki średniego rozwoju. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (dalej jako SOR lub Strategia) odpowiada na ten stan rzeczy, a intencją jej twórców jest dokonanie „przełomu w podejściu do strategii rozwojowych”¹. Nowa koncepcja rozwoju kraju jako dokument w nieszablonowy sposób programujący politykę państwa w perspektywie średniookresowej (i dłuższej) to „niezwykle ciekawe intelektualne wyzwanie i zaproszenie do refleksji i dyskusji na temat rozwoju kraju”². Skierowanie SOR do konsultacji społecznych jest zaproszeniem do takiej refleksji i dyskusji, adresowanym do wszystkich zainteresowanych środowisk i zespołów eksperckich.

Narodowa Rada Rozwoju przy Prezydencie RP (dalej jako NRR lub Rada) przyjęła to zaproszenie i z uwagą odniosła się do rządowego dokumentu. W ramach NRR 7 marca 2016 roku odbyła się debata nad Planem Odpowiedzialnego Rozwoju, będącym materiałem wstępnym dla SOR, a następnie funkcjonujące w NRR Sekcje przygotowały opinie i uwagi do wybranych elementów i zagadnień Planu. Pod koniec sierpnia 2016 roku został powołany w ramach NRR Zespół zadaniowy do przygotowania opinii o SOR (dalej jako Zespół). Zespół ukonstytuował się w składzie: dr Krzysztof Mazur, prof. dr hab. Alojzy Z. Nowak, prof. dr hab. Walenty Począta, dr

¹ Elżbieta Mączyńska, *Komentarz dotyczący rządowego projektu dokumentu pt. „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” (SOR)*, materiał analityczny przygotowany na potrzeby Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP.

² Witold Orłowski, *Opinia na temat dokumentu: „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” (projekt do konsultacji społecznych)*, Warszawa 8 września 2016 roku, materiał analityczny przygotowany dla Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP.

hab. Marek Rymsza (kierujący pracami Zespołu), Maciej Sadowski, Filip Seredyński. Zespół rozpoczął prace 29 sierpnia 2016 roku i prowadził je w sposób ciągły do końca września. Niezależnie, wszyscy członkowie NRR otrzymali tekst SOR i zostali zachęceni przez Kancelarię Prezydenta RP do przygotowania pisemnych opinii i uwag. U niektórych członków Rady zamówiono ponadto ekspertyzy problemowe. Ekspertyzy te zostały przedstawione przez ich Autorów i poddane dyskusji na spotkaniu otwartym dla wszystkich zainteresowanych członków NRR, które odbyło się (z udziałem członków Zespołu zadaniowego) 12 września 2016 roku w Kancelarii Prezydenta RP.

Wyrażone w prezentowanej Opinii poglądy są poglądami członków Zespołu jako współautorów dokumentu i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy innych członków Narodowej Rady Rozwoju. Rada z założenia jest ciałem pluralistycznym, a sformułowanie pogłębionej opinii, za której treść wzięliby solidarną odpowiedzialność wszyscy jej członkowie, to przedsięwzięcie praktycznie niewykonalne. Nie takie są zresztą zadania Rady.

Udało się natomiast uzgodnić taką opinię w ramach mniejszego Zespołu zadaniowego. Prezentowane opracowanie jest rezultatem miesięcznej pracy Zespołu, w którym prowadzono otwartą dyskusję, przedstawiono różne opinie i poglądy, ale finalna wersja Opinii została jednomyślnie zaakceptowana przez wszystkich jego członków. Należy jednak podkreślić, że przy przygotowywaniu Opinii Zespół korzystał z całego dorobku zgromadzonego w ramach prac NRR związanych z problematyką SOR, a zwłaszcza ze wspomnianych ekspertyz problemowych. Materiały te są w Opinii wielokrotnie cytowane i przywoływane jako materiały źródłowe. Ze względu na ograniczone ramy prezentowanego opracowania, a także prawo (i obowiązek) członków Zespołu do wyrażania własnego zdania oraz konieczność konsensualnego uzgodnienia uwag w ramach Zespołu – z materiałów źródłowych korzystano selektywnie, a prezentowana Opinia nie wyczerpuje treści ekspertyz i innych opracowań zebranych w Biurze ds. Narodowej Rady Rozwoju Kancelarii Prezydenta RP. Z oczywistych względów w żadnej mierze członkowie Zespołu nie obarczają odpowiedzialnością za treść niniejszej Opinii (i jej ewentualne mankamenty) Autorów cytowanych w niej opracowań. Warto przy tym zaznaczyć, że przywoływane ekspertyzy

problemowe są na tyle wartościowymi materiałami, że z pewnością będą one żyły „własnym życiem” w dalszych pracach NRR i szerzej – w obiegu publicznym, gdyż intencją Kancelarii Prezydenta RP jest ich opublikowanie i udostępnienie wszystkim zainteresowanym.

Na prezentowane opracowanie składają się uwagi o różnym charakterze i ciężarze gatunkowym. Najpierw (pkt. II Opinii) prezentujemy uwagi odnoszące się do kluczowych założeń Strategii jako dokumentu programującego politykę państwa, w tym do zawartej w SOR diagnozy sytuacji gospodarczo-społecznej kraju. Następnie (pkt. III Opinii) odnosimy się do wybranych wymiarów Strategii, a przede wszystkim jej obszarów wyróżnionych w schemacie „Cel główny, cele szczegółowe i obszary koncentracji działań” opiniowanego dokumentu. W pkt. IV Opinii prezentujemy uwagi dotyczące finansowej strony SOR. Jako ostatnie przedstawiamy zaś uwagi dotyczące redakcyjnej strony SOR (pkt. V Opinii).

II. Uwagi ogólne o Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

1. Właściwa diagnoza pułapek rozwojowych i trafnie wyznaczone kierunki rozwoju

Strategia, wskazując na wyłaniające się pułapki rozwojowe (pułapka średniego dochodu, pułapka braku równowagi, pułapka przeciętnego produktu, kryzys demograficzny, słabości instytucjonalne państwa), trafnie zakłada, że rozwój Polski może i powinien odbywać się równocześnie w trzech głównych kierunkach:

- (1) modernizacyjnym (podniesienie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki),
- (2) dyfuzyjnym (równoważenie potencjału rozwojowego poszczególnych regionów Polski),
- (3) efektywnościowym (zasadniczego wzrostu efektywności i sprawności funkcjonowania państwa i jego instytucji).

SOR słusznie zakreśla przy tym pięć obszarów koncentracji działań („filarów rozwoju”): (i) tworzenie warunków na rzecz reindustrializacji (o ułomności samego terminu – por. pkt. V.2 Opinii), (ii) sprzyjanie rozwojowi innowacyjnych firm (polskie czempiony), (iii) zrównoważony

rozwój społeczno-gospodarczy (z uwzględnieniem wspierania małych i średnich przedsiębiorstw), (iv) budowanie kapitału dla rozwoju i (v) ekspansja zagraniczna.

Wreszcie w Strategii trafnie wskazuje się wyzwania (zagrożenia) zewnętrzne (ekonomiczne i polityczne), których wystąpienie może zagrażać stabilności rozwoju Polski i realizacji samej Strategii.

2. Nowy model rozwojowy

Strategia trafnie diagnozuje sytuację i wyzwania rozwojowe Polski. SOR redefiniuje przy tym dominujące po 1989 roku priorytety rozwojowe. Poszukiwanie nowego modelu rozwoju pozytywnie zaopiniowali praktycznie wszyscy eksperci, którzy zabrali głos w dyskusji nad Strategią prowadzonej w ramach NRR. Przykładowo, prof. Witold Orłowski odnotował „*śmiałość w stawianiu celów rozwojowych*” i „*rozmach proponowanych zmian polityki gospodarczej*”³; Władysław Ortyl docenił SOR za próbę zbudowania „*krajowego modelu polityki rozwoju*”, wykraczającą poza horyzont europejskiej polityki spójności 2020⁴, a prof. Elżbieta Mączyńska zwróciła uwagę na widoczne w Strategii „*inkluzywność i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu*”⁵. W podobnym tonie w tej kwestii wypowiedział się też prof. Stanisław Gomułka na konferencji w Ministerstwie Rozwoju 31 sierpnia 2016 roku rozpoczynającej konsultacje społeczne SOR⁶.

Strategia nie powieliła dominującego w okresie transformacyjnym podejścia do programowania polityki rozwojowej państwa, opartego w istotnym stopniu na kopiowaniu i naśladownictwie rozwiązań „importowanych” z zagranicy, a zgodnych z podstawowymi założeniami

³ Witold Orłowski, *Opinia...*, *op. cit.*

⁴ Władysław Ortyl, *Rola samorządu, regionów w realizacji Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju*, materiał analityczny przygotowany dla Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP.

⁵ Elżbieta Mączyńska, *Komentarz...*, *op. cit.*

⁶ Stanisław Gomułka, *Materiał z Konferencji w Ministerstwie Rozwoju w dniu 31 sierpnia 2016 roku*[bez tytułu].

Konsensusu Waszyngtońskiego⁷. Zapowiada natomiast wzrost znaczenia polskiej myśli innowacyjnej i polskiego kapitału. Podejście to daje szansę na silniejsze zaistnienie Polski w obiegu europejskim i światowym jako kraju wnoszącego w rozwój gospodarki światowej nowoczesne trendy, a z czasem (oby także nowoczesne produkty. Nie jest bowiem tak – nawet w dobie globalizacji – że produkty narodowe czy narodowe linie technologiczne nie mają znaczenia. Wskazują na to doświadczenia krajów odgrywających istotne role w gospodarce światowej, jak Holandia, Izrael, Niemcy, Japonia, kraje skandynawskie i inne. Jak się wydaje, SOR ma szansę „zapropozować taki wariant rozwoju kraju, który nawiązuje do instytucjonalnej teorii rozwoju ekonomicznego”⁸.

3. Brak „mapy drogowej”

Pozytywną ocenę warstwy diagnostycznej Strategii oraz wytyczonych kierunków rozwojowych obniża widoczny w obecnej wersji dokumentu brak spójności pomiędzy „obszarami koncentracji działań” i „obszarami wpływu” na działania kluczowe oraz realizację podstawowego celu operacyjnego, za jaki można uznać „tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym”⁹.

Na nieadekwatność działań do założonych celów zwraca uwagę prof. Stanisław Gomułka, który podkreśla, że „Zasadniczą część każdego dobrego programu gospodarczego to jednak przede wszystkim sformułowanie metod realizacji postawionych celów oraz przedstawienie analiz wskazujących na to, że zaproponowane działania są w stanie te rządowe cele osiągnąć”¹⁰. Cytowany Autor wskazywał na brak takiej części w Planie Odpowiedzialnego Rozwoju; Strategia – jego zdaniem – stara się

⁷ Por. uwagi o odejściu od modelu neoliberalnego w opracowaniu: Konrad Raczkowski, *Opinia przygotowana na zlecenie Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie zaopiniowania projektu „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”*, materiał analityczny przygotowany dla Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP.

⁸ Konrad Raczkowski, *Opinia...*, op. cit.

⁹ Grzegorz Wiśniewski, *Opinia o projekcie Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju - perspektywa obszaru „Energia”*, materiał analityczny przygotowany na potrzeby Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP.

¹⁰ Stanisław Gomułka, *Materiał...*, op. cit.

uzupełnić tę lukę, „*ale nadal brakuje pokazania, że proponowane działania są w stanie rządowe cele osiągnąć*”¹¹.

W SOR brakuje analiz wskazujących, że dobrane metody działania umożliwią zrealizowanie założonych efektów. Ma to być dopiero przedmiotem analiz *ex ante*. Przyjęte instrumentarium działań wymaga zaś istotnych uzupełnień i doprecyzowania, a także pewnego uporządkowania. Brakuje „*mapy drogowej*” dla realizacji Strategii, która pozycjonowałaby poszczególne zaplanowane przedsięwzięcia względem siebie i w funkcji czasu. W szczególności „*brakuje wyznaczonych kamieni milowych dla poszczególnych działań i sposobu ich weryfikacji*”¹².

4. Dowartościowanie komponentu społecznego w modelu rozwojowym dla Polski

Strategia jest rozwinięciem Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przy dowartościowaniu komponentu społecznego w planowaniu strategicznym rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. O ile w Planie elementy ze sfery polityki społecznej państwa pełniły funkcję drugoplanową (uzupełniającą) względem elementów polityki *stricte* gospodarczej, stanowiących wyraźny zręb wyjściowej koncepcji, o tyle w przypadku SOR komponent społeczny jest już pełnowartościowym filarem strategii. Próba „zszycia” wizji rozwoju gospodarczego, opartego na idei rozwoju zrównoważonego (terytorialnie) i endogennego (opartego na potencjale krajowym), z polityką inkluzji i wzmacniania więzi społecznych to istotny walor tego dokumentu programującego.

Na ten aspekt SOR zwraca uwagę m.in. prof. Elżbieta Mączyńska, uznając Strategię za narzędzie programujące zdolne przełamać ograniczenia i negatywne skutki społeczne dotychczasowego modelu rozwojowego skoncentrowanego na wzroście gospodarczym: „*Przedstawione w diagnostycznej części SOR analizy świadczą o dychotomicznym charakterze przemian w Polsce. Na niekwestionowane*

¹¹Stanisław Gomułka, *Materiał...*, *op. cit.* Zob. też uwagi na ten temat w: Grzegorz Wiśniewski, *Opinia...*, *op. cit.*

¹² Por. Stanisław Karpiński, *Uwagi dotyczące projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w zakresie roli nauki i innowacji w rozwoju nowoczesnego przemysłu*, materiał przekazany Zespołowi przez Autora, członka NRR.

sukcesy pod względem wzrostu gospodarczego cieniem kładą się nieprawidłowości w polityce społecznej, w tym demograficznej. Niekorzystna sytuacja demograficzna, wykluczenie społeczne i anty-innowacyjny, oparty na niskich płacach model wzrostu gospodarczego, a także inne przejawy marnotrawstwa potencjału rozwojowego, stanowią w dłuższym okresie zagrożenie dla harmonijnego, trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego¹³. Nowa jakość, jaką przynosi Strategia, to właśnie inkluzyjność programowanej polityki państwa, będąca próbą „harmonizowania wzrostu gospodarczego z postępowaniem społecznym”¹⁴.

5. Przełamywanie podejścia resortowego w programowaniu polityk publicznych

Strategia, według deklaracji jej Autorów, jest aktualizacją średniookresowej *Strategii Rozwoju Kraju 2020* przyjętej przez Radę Ministrów w 2012 roku. Podstawowa trudność w przygotowywaniu strategicznych dokumentów programujących politykę państwa w perspektywie średniookresowej jest to konieczność wiązania w niej elementów pochodzących z dwóch „światów” instytucjonalnych i funkcjonujących w nich „pragmatyk”: (i) dalekosiężnej wizji politycznej (co chcielibyśmy osiągnąć?), formułowanej przez decydentów politycznych (gabinet rządowy i jego zaplecze eksperckie), oraz (ii) krótkookresowych koncepcji zarządzania bieżącymi „aktywami” (czym dysponujemy?), czyli już prowadzonymi w poszczególnych ministerstwach programami i projektami, które to aktywa zazwyczaj są przypisane do określonych departamentów.

Z tego względu SOR jako dokument programujący nie może powstawać mechanicznie, na zasadzie przygotowania ogólnych wytycznych przez ekspertów z centrum decyzyjnego, a następnie gromadzenia „wsadów” ze strony poszczególnych komórek organizacyjnych (resortów, departamentów), z których każda z oczywistych względów jest zainteresowana legitymizacją (potwierdzeniem prawomocności) prowadzonych już przez siebie działań. Konieczne jest natomiast

¹³ Elżbieta Mączyńska, *Komentarz..., op. cit.*

¹⁴ Elżbieta Mączyńska, *Komentarz..., op. cit.*

uruchomienie merytorycznych prac przełamujących „logikę resortową” w kontaktach horyzontalnych oraz stwarzających przestrzeń dla wymiany informacji w aspekcie wertykalnym (góra – dół – góra).

Mając powyższe na uwadze, na pozytywną ocenę zasługuje przyjęty sposób pracy nad SOR, polegający na utworzeniu dwunastu międzyresortowych zespołów tematycznych. Prace tych zespołów pozwoliły na konceptualizację kluczowych elementów strategii, wychodzącą poza praktykę przenoszenia kluczowych fraz z innych, wcześniejszych dokumentów programujących. Owszem, poziom tej konceptualizacji jest różny w przypadku poszczególnych zagadnień i obszarów SOR; niemniej wydaje się, że jest to pewna nowa jakość w programowaniu polityk publicznych. Co ważne, Strategia zakłada kontynuowanie metod przełamania „kultury resortowości” w zarządzaniu publicznym przez ustanowienie międzyresortowych menedżerów projektów oraz powołanie Centrum Studiów Strategicznych (por. pkt.III.11 Opinii).

6. Selektywność SOR: Polska potrzebuje wielkich projektów

Cechą wyróżniającą (i zarazem mocną stroną) Strategii jest jej selektywność. Logika dokumentu wyraźnie dowartościowuje znaczenie projektów flagowych. W debacie publicznej toczonej w ramach konsultacji społecznych selektywność SOR jest eksponowana, a przy tym różnie oceniana. Słyszalne są głosy krytyki, że SOR nie jest dokumentem w wystarczającym stopniu kompleksowym, że kreśląc wizje rozwojowe, nie zapewnia *modus operandi* dla ich urzeczywistnienia (niedookreślone źródła finansowania poszczególnych planowanych obszarów inwestycji, brak „biznesplanu”). Ale można też spotkać oceny odmienne, że selektywność SOR jest zbyt mała, że celów rozwojowych sformułowano w tym dokumencie zbyt wiele. Liczba operacjonalizowanych celów nie wydaje się być kwestią kluczową. Realnie zastosowana selektywność w SOR to w pierwszej kolejności orientacja na określone projekty flagowe przypisane poszczególnym celom i obszarom rozwojowym. Jest to podejście o sporym potencjale sprawczym w zakresie uruchamiania zmiany instytucjonalnej.

Generalnie kierunki interwencji i projekty strategiczne zasługują na uznanie. Natomiast ich wspólną cechą jest niski poziom konkretności.

Część z nich to propozycje po prostu niedookreślone. Te ostatnie należy traktować ze sporą rezerwą, bo mogą one okazać się działaniami pozornymi, zwłaszcza jeśli sprowadzają się do tworzenia nowych podmiotów. W koncepcji rozwoju endogenego trzeba bowiem stawiać na wykorzystanie potencjału realnie istniejącego, w tym funkcjonujących już organizacji i struktur. Upatrywanie szans uruchomienia mechanizmów zmiany instytucjonalnej w powoływaniu nowych podmiotów (o niedookreślonym statusie i misji) jest właśnie przykładem myślenia życzeniowego.

Proponujemy w tym zakresie operacyjną kategoryzację kierunków rozwojowych i odpowiadających im projektów flagowych. Przykładowo, w przypadku projektów dofinansowywanych ze środków UE celowe byłoby podzielenie kierunków działań na te, które wymagają zmian w Umowie Partnerstwa i w Programach (np. bardzo słuszny kierunek szerszego wdrożenia instrumentów zwrotnych), oraz na te, które można realizować na bieżąco (np. wybór tych projektów, które są bardziej prorozwojowe).

Polska potrzebuje wielkich prorozwojowych projektów. Strategia zawiera takie projekty. Zarządzanie projektowe wymaga jednak zdefiniowania projektów przez określenie celów, przypisanie uprawnień i odpowiedzialności, wskazanie horyzontu czasowego realizacji oraz budżetu. Określenie ram projektów flagowych jest kluczowym czynnikiem wpływającym na ich późniejszą skuteczną realizację. Tymczasem Strategia nie wskazuje przekonująco składników takich projektów (cel, władztwo, odpowiedzialność, harmonogram, budżet). Cenne byłoby także dookreślenie metodologii i kryteriów wyłaniania projektów flagowych.

7. Otwarcie na innowacje: wzrost nakładów oraz akceptacja dla podejmowania ryzyka ekonomicznego

Strategia zakłada trwały wzrost gospodarczy oparty na innowacyjnych firmach, zarówno startupach, jak i dużych podmiotach przemysłowych o ugruntowanej pozycji. Jest to założenie słuszne, jeśli Polska ma wyjść z „pułapki średniego rozwoju” i dołączyć do grupy krajów najwyżej rozwiniętych, wytwarzających i eksportujących produkty wysokoprzetworzone i wysokomarżowe, oparte o oryginalną myśl

techniczną i trafiające w szybko rozwijające się nisze gospodarcze. Innowacyjność gospodarki jest bowiem podstawowym warunkiem wzrostu produktywności czynników produkcji, w tym wzrostu produktywności (wydajności) pracy. Z kolei wzrost wydajności pracy jest warunkiem koniecznym wzrostu wartości dodanej *per capita*, czyli wzrostu dochodów ludności i w konsekwencji wzrostu konsumpcji.

W celu umożliwienia wzrostu innowacyjności gospodarki, wcześniej konieczne jest podjęcie znaczących, i w perspektywie do której odnosi się Strategia, rosnących nakładów inwestycyjnych: zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w ujęciu względnym w relacji do wytworzonego PKB. Strategia przypisuje szczególne znaczenie konieczności skierowania znacznej i rosnącej części tych inwestycji w sektory zaawansowanych technologii. By działanie to było skuteczne, należy zaprojektować (konkurencyjne wobec gospodarek Zachodu) proste i czytelne ramy prawne, zachęcające do podejmowania przedsiębiorczości innowacyjnej właśnie w Polsce. Deregulacja wydaje się być nie tylko warunkiem koniecznym powodzenia SOR w tym obszarze, ale także priorytetowym wyzwaniem wymagającym ścisłej koordynacji.

Nie ma działalności gospodarczej bez ryzyka. Im bardziej innowacyjny produkt/usługa, tym większe ryzyko. Niemniej w przypadku powodzenia przedsięwzięcia oczekuje się renty znacznie przekraczającej straty w projektach o zrealizowanym ryzyku. Dane i literatura przedmiotu wskazują, że zwykle najwyżej 10% przedsięwzięć innowacyjnych kończy się uzyskaniem stabilnej pozycji rynkowej, przy czym sukces spektakularny (wykładniczy wzrost wartości firmy i sukces w wymiarze międzynarodowym) odnosi 1-2% spośród z nich. Zatem, by polska gospodarka mogła stać się innowacyjną, konieczna jest daleko wyższa akceptacja dla ryzyka związanego z podejmowaniem przedsięwzięć innowacyjnych, w tym ryzyka ekonomicznego. W Strategii zakłada się, że innowacyjność ma być finansowana zarówno ze środków prywatnych, jak i publicznych, przy wykorzystaniu różnych instrumentów wsparcia. Tym bardziej należy podkreślić wskazanie wielopoziomowych mechanizmów zwiększania podaży startupów technologicznych do tego stopnia, by wykształciła się elitarna grupa projektów dających szanse efektywności interwencji publicznej oraz przyciągnięcia z rynku prywatnego rodzimego i zagranicznego funduszy typu *venture capital* (dalej VC). Startupy

te pozwalają również kumulować w państwie wysokospecjalistyczne kompetencje oraz tworzyć miejsca pracy oparte o wiedzę i umiejętności inżynieryjne.

W SOR brakuje wyraźnej i jednoznacznej akceptacji dla ryzyk mikroekonomicznych. Konieczne jest więc wskazanie w dokumencie, że ryzyko w działalności gospodarczej będzie akceptowane społecznie, politycznie i instytucjonalnie (w tym administracyjnie i prawnie). Brak takiej akceptacji będzie groził pasywnością przedsiębiorców i urzędników lub ucieczką w innowacyjność pozorną, nakierowaną tylko na uzyskanie wsparcia (dotacje, ulgi itp.), a w praktyce na realizację przedsięwzięcia tradycyjnego lub imitującego innowację. Wybór łatwiejszej ścieżki działalności będzie dotyczyć także tzw. *klasy kreatywnej*, wynalazców i specjalistów, których exodus jest poważną barierą rozwoju branży high-tech w Polsce¹⁵.

W wyborze segmentów gospodarki dających największą szansę na zrównoważony rozwój gospodarczy istnieje znaczące ryzyko „przegrzania rynku” lub niecelowej alokacji. Odpowiedzią SOR na to wyzwanie jest m.in. orientacja na Krajowe Inteligentne Specjalizacje wraz z mechanizmem ich oceny oraz modyfikacji. Innym sposobem zauważonym przez Strategię jest powiązanie publicznej interwencji z prywatnym i wyspecjalizowanym kapitałem typu *venture*, który orientowałby strumienie środków publicznych na obszary identyfikowane przez prywatnych inwestorów jako perspektywiczne i zyskowe (zgodnie z zasadą: inwestuję własne pieniądze w spółki, co do których spodziewam się największego zysku). Swoisty dwutakt wsparcia kapitałowego (pieniądz publiczny podąża za pieniądzem prywatnym) optymalizuje selekcję i priorytetyzację nisz i konkretnych rozwiązań technologicznych, jak ma to miejsce w Izraelu, Szwajcarii czy Wielkiej Brytanii. Istotne jest wskazanie szczegółowego instrumentarium zaangażowania międzynarodowych funduszy VC i jednocześnie powstrzymanie odpływu zainwestowanego kapitału z kraju po wykorzystaniu wsparcia publicznego. Zdolność powołania i utrzymania odnoszących sukcesy startupów, które jednocześnie przyciągnęły kapitał na globalny rozwój z zagranicy i korzystały z pomocy publicznej, wspierana przez promocję gospodarczą

¹⁵ Indeks Atrakcyjności dla Talentów, Global Talent Competitiveness Index 2015.

i system zachęt fiskalnych, jest kluczowa dla trwałej kumulacji czynników sukcesu w kraju (kapitał intelektualny i kapitał finansujący podwyższonego ryzyka). Niezastosowanie mechanizmów prawnych „kija i marchewki”, tworzących konkurencyjne (przynajmniej regionalnie, a najlepiej globalnie) zachęty dla startupów, które (i) skutecznie absorbują kapitał finansowy, (ii) pozostają w kraju oraz (iii) kumulują *know-how* i talenty inżynierskie w firmie; przy jednoczesnej konieczności opłacenia wielokrotnie wyższego podatku w razie exodusu całości przedsiębiorstwa wraz z kapitałem intelektualnym na grunt innej gospodarki, uczyni system interwencji publicznej systematycznie przeciekającym naczyniem.

8. Inteligentna reindustrializacja

Zgodnie ze Strategią rząd planuje prowadzić politykę przemysłową wdrażającą tzw. inteligentną reindustrializację. Ma to dawać impuls do rozwoju nowych, wyłaniających się gałęzi przemysłu opartych na technologiach cyfrowych, wymagających dużego zaangażowania nauki i wysoko wykwalifikowanej kadry pracowników, które będą tworzyć produkty przełomowe. Biorąc to pod uwagę Strategia powtarza słuszne postulaty zawarte w obowiązującej *Strategii Rozwoju Kraju 2020* dotyczące wzrostu udziału w PKB przemysłów i usług średnio i wysoko zaawansowanych technologicznie.

Stawianie na wzrost globalnej konkurencyjności polskiego przemysłu to prawidłowy cel obrany w Strategii. Tym bardziej, że SOR zakłada, iż efektem podejmowanych działań na rzecz inteligentnej reindustrializacji będzie nasycenie przemysłu wysokowartościowymi usługami (B+R, design, *information and communications technologies* – ICT). Ma to zwiększyć udział innowacyjnych produktów wytwarzanych w przemyśle oraz będzie dźwignią wzrostu produktywności. Poziom zatrudnienia w przemyśle i usługach około-przemysłowych ma zostać utrzymany.

Zastanawia brak wskazania znaczenia sektora zbrojeniowego jako istotnego z punktu widzenia „inteligentnego” rozwoju gospodarczego. Przedstawiciele resortu obrony narodowej podkreślają, że przemysł obronny jest wszędzie na świecie ważnym kołem zamachowym rozwoju

i umacniania gospodarki, stąd wydaje się, że rola przemysłu zbrojeniowego w Strategii powinna być znacząco dowartościowana.

III. Obszary problemowe i inne kluczowe zagadnienia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

1. Rozwój zrównoważony terytorialnie

Przedstawiona w Strategii wizja rozwoju zakłada odejście od modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego na rzecz modelu zrównoważonego terytorialnie, który za prof. Elżbietą Mączyńską można określić jako ogół „działań na rzecz spójności rozwojowej w wymiarze terytorialnym”¹⁶. Model ten ma charakter inkluzyjny, dowartościowując rozwój obszarów peryferyjnych, co zauważa m.in. Władysław Ortyl: „*polityka regionalna w kształcie przewidzianym w SOR w sposób szczególny dostrzega problemy regionów zmagających się z trudnościami o charakterze restrukturyzacyjnym i adaptacyjnym (Polska Wschodnia, Śląsk), a także dalej kontynuuje działania skierowane do różnych typów terytoriów*”¹⁷.

Przyjęcie orientacji inkluzyjnej wiąże się jednak z czterema istotnymi wyzwaniami. Pierwsze z nich to konieczność wzmocnienia i konsolidacji systemu zarządzania rozwojem jako procesem intencjonalnie wywoływanej zmiany. Niezbędne jest tu „*wyraźne wskazanie, jaka będzie istota zmian i jaka będzie w przyszłości rola samorządu, który w coraz większym zakresie bierze odpowiedzialność za rozwój swoich lokalnych i regionalnych wspólnot*”¹⁸. Niestety, informacji o docelowym modelu zarządzania i podziale kompetencji w SOR brakuje. W tym kontekście Władysław Ortyl postuluje odnowienie Kontraktu Terytorialnego między władzą centralną, regionalną i samorządową, co jest warte rozważenia.

Drugie wyzwanie wynika z potrzeby powiązania rozwoju w wymiarze terytorialnym „*ze strategią przestrzennego zagospodarowania*

¹⁶ Elżbieta Mączyńska, *Komentarz...*, op. cit.

¹⁷ Władysław Ortyl, *Rola...*, op. cit.

¹⁸ Władysław Ortyl, *Rola...*, op. cit.

*kraju i strategiami wspomaganie inwestycji*¹⁹. Prof. Elżbieta Mączyńska zachęca w tym względzie nie tyle do decentralizacji, ile dekonzracji infrastrukturalnej publicznych instytucji, na wzór Niemiec, „*które centralnych instytucji państwa nie koncentrują w jednym mieście, także ze względu na bezpieczeństwo kraju*”²⁰.

Po trzecie, ważnym aspektem zrównoważonego rozwoju powinno być dążenie do odwrócenia niekorzystnych trendów i procesów w miastach średniej wielkości, które tracą swoje funkcje społeczno-gospodarcze na rzecz kilku metropolii. Konieczne jest tu stworzenie realistycznego krajowego programu umożliwiającego inwestycje infrastrukturalne komunikujące ze sobą te miasta. Szczególnym wyzwaniem jest „*poprawa dostępności 6 obszarów w Polsce charakteryzujących się najgorszym syntetycznym wskaźnikiem peryferyjności czasowej*”²¹.

Po czwarte, chodzi o właściwe sprofilowanie rozwoju obszarów wiejskich. W tym aspekcie pewne wątpliwości nasuwa diagnoza dotycząca rozwoju rolnictwa. Wskazane w dokumencie problemy są rozpoznane i rozwiązywane w państwach europejskich od dziesiątków lat i ograniczenie przyczyn do stwierdzenia, że „*wynikają one z niekorzystnej struktury powierzchniowej gospodarstw, rozdrobnienia agrarnego, niskiej wartości nakładów kapitałowych*” nie wnosi wiele nowego. Realne zmiany w rolnictwie dokonują się, gdy gospodarka kraju „*zasysa*” właścicieli małych gospodarstw jako uczestników wymiany gospodarczej. Jeśli nie „*zasysa*”, zmiany w rolnictwie nie zachodzą, dopóki gospodarstwo nietowarowe, jako specyficzna forma ukrytego bezrobocia (społecznie korzystna, bo powiązana z własnością ziemi i domem oraz stwarzająca możliwości dorabiania) stwarza bardziej korzystne zabezpieczenie ekonomiczne niż jawne bezrobocie w mieście, z niepłaconym czynszem i ostatecznie – bywa że migracją z Polski. Większe zaufanie budzi w proponowanych w SOR Projektach Strategicznych odwołanie się do Europejskich Inicjatyw, niż *Pakietu działań dla Polski Wschodniej*, który zapowiada w sposób

¹⁹ Elżbieta Mączyńska, *Komentarz...*, op. cit.

²⁰ Elżbieta Mączyńska, *Komentarz...*, op. cit.

²¹ Władysław Ortyl, *Rola...*, op. cit.

ogólnikowy koordynację działań mających na celu poprawę konkurencyjności.

Prawidłowym kierunkiem jest dążenie do *odtworzenia i wsparcia rozwoju lokalnych rynków rolnych*, co powinno być jednak uzupełnione wsparciem dla lokalnego przetwórstwa, którego produkty winny być podstawowym towarem oferowanym na tych rynkach i przez te rynki dla szerszego kręgu konsumentów. W polskim sektorze rolnym występuje asymetria pomiędzy relatywnie skoncentrowanym przetwórstwem rolnym a rozdrobnionym rolnictwem. Ważnym kierunkiem powinno być uzupełnienie sektora rolno-żywnościowego o rzemiosło i drobne przetwórstwo rolne oraz przetwórstwo w gospodarstwach rolnych.

Podsumowując, problemy wsi i rolnictwa są trwałe, specyficzne i złożone. Co nie znaczy, że polska wieś i rolnictwo nie zmieniły się w ostatnich dwunastu latach – modernizacja i innowacje są już na polskiej wsi obecne, głównie dzięki wspólnej polityce rolnej państw członkowskich UE i unijnej polityce spójności²². Doświadczenia i inicjatywy UE winny być lepiej wykorzystane w SOR w części dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich.

2. Rozwój firm innowacyjnych

Jak zaznacza prof. Witold, Orłowski, „*Polska (...) potrzebuje rozwoju opartego silnie na rodzimym kapitale, przede wszystkim dlatego, że to właśnie własne, ekspansywne firmy mogą być zainteresowane rozwojem opartym na innowacjach i wykorzystaniu potencjału intelektualnego*”²³. Część Strategii dotycząca innowacji technologicznych i procesowych w sektorze prywatnym skupia się na dwóch obszarach: komercjalizacji wyników prac B+R oraz pobudzaniu innowacyjności tzw. „dużego pomysłu”. Oba wymiary wymagają nie tylko kapitału wysokiego ryzyka, gotowego sfinansować kosztowne badania oraz fazę wejścia na rynek i ekspansji akcentując znaczący odsetek niepowodzeń, ale przede wszystkim systematycznej podażi projektów nadających się do komercjalizacji. Odwołując się do obu tych sfer, Witold Orłowski

²² Nawiązujemy tu do opinii przekazanej Zespołowi przez dr Barbarę Fedyszak Radziejowską, członka NRR.

²³ Witold Orłowski, *Opinia..., op. cit.*

zauważa, że „*najważniejszą pułapką uniemożliwiającą rozwój rodzimego kapitału jest pułapka niskich oszczędności*”, zaś podaż projektów należy połączyć z analizą, „*w jakim stopniu niska skłonność polskich firm do ekspansji i innowacji jest wynikiem niskiego poziomu rozwoju kapitału społecznego*”²⁴.

Wyzwolenie procesów modernizujących gospodarkę przez innowacje to zadanie niełatwe, bo na przeszkodzie stoją nie tylko wewnętrzne bariery administracyjne, systemowe, świadomościowe, ale także bariery zewnętrzne: dotychczasowy podział pracy, przewagi konkurencyjne firm globalnych (zagranicznych). Dlatego dążąc do rozwoju innowacji, należy brać pod uwagę ogólne tendencje światowe i związane z nimi prawidłowości.

(1) Możliwości wdrożenia innowacji ujawniają się często w fazie depresji. Z reguły w okresie kryzysu swoją aktywność zwiększają uczelnie i instytuty badawcze, niejednokrotnie dofinansowywane z budżetów centralnych, bądź lokalnych w celu absorpcji bezrobotnej młodzieży i dla podwyższenia kwalifikacji. Doświadczenia wskazują, że w rezultacie tego procesu połączonego ze wzrostem przedsiębiorczości, zarówno firm, jak i pracowników, wzrasta skłonność do innowacji oraz tworzenia i wprowadzania nowoczesnych technologii.

(2) Złożoność, koszt oraz ryzyko, jakie pojawiają się w procesie innowacji, sprawiają, że państwo staje się ważnym podmiotem w tworzeniu systemowych uwarunkowań, sprzyjających powstawaniu nowych produktów i modeli biznesowych. Ta niepodważalna rola państwa nie zmienia jednak okoliczności, że ostatecznie klucza do wzrostu konkurencyjności i przewagi na rynkach należy szukać w podmiotach gospodarczych, finansowych i w samych innowatorach. Dlatego ważnym zadaniem aparatu państwa staje się szczegółowa analiza „oferty rozwojowej” dla startupów ze strony innych krajów i przedstawienie korzystniejszych rozwiązań z perspektywy zespołów innowatorów poszukujących optymalnych warunków dla zainwestowania kapitału intelektualnego.

²⁴ Witold Orłowski, *Opinia..., op. cit.*

(3) Następuje odchodzenie od modelu kreacji innowacji opartego na jednej firmie na rzecz modelu opartego na współpracy wielu firm, działających na wielu komplementarnych obszarach przedsiębiorczości. Zawijazywane są więc relacje sieciowe i konsorcja, w ramach których współpraca obejmuje nie tylko poziom naukowy, technologiczny i infrastrukturalny, ale także służy lepszemu rozeznaniu specyfiki lokalnych rynków i kulturowych uwarunkowań ich funkcjonowania. Wraz z rosnącą złożonością, kosztownością i ryzykownością innowacji, rośnie wartość powiązań między podmiotami, które wykraczają poza zwykłe relacje rynkowe. Idzie o związki firm z wyższymi uczelniami, laboratoriami badawczymi, dostawcami usług doradczych i technicznych.

(4) Region Europy Środkowo-Wschodniej staje się coraz częściej miejscem interakcji potrzebnych do zaistnienia procesów modernizacyjnych, redukcji ryzyka innowacyjnego oraz absorpcji wiedzy, interaktywnego uczenia się i wymiany doświadczeń. Elementem SOR powinno więc być zaprojektowanie skutecznych mechanizmów absorpcji zgromadzonego w regionie kapitału intelektualnego (startupy technologiczne, kadra naukowa i zarządzająca transferem wiedzy) oraz kapitału finansowego wysokiego ryzyka na poziomie załączkowym (*seed capital*). Ulokowanie w Polsce innowacyjnych spółek przyniesie korzyści fiskalne, nowe miejsca pracy oraz przyciągnie kolejnych inwestorów. Wdrożenie programu ucyfrowienia Polski (z sygnalizowaną w Strategii dwujęzycznością programów cząstkowych) stworzy zaś korzystne warunki do wyboru polskiej gospodarki przez najlepsze międzynarodowe zespoły. Warto przy tym powiązać sygnalizowany w SOR program „Polska – Twoje miejsce na przyszłość”, polegający na pozyskaniu pracowników cudzoziemskich o odpowiednich kompetencjach, z zainaugurowaną niedawno, ale pominiętą w Strategii Polską Fundacją Narodową służącą promocji kraju za granicą.

(5) Rośnie znaczenie niestandardowych, ale zinstytucjonalizowanych sposobów pozyskiwania dodatkowego kapitału. W przypadku Polski takim sposobem mogłoby być (i powinno) wykorzystanie potencjału ośrodków polonijnych. Środki prywatne

w dyspozycji Polonii mogłyby dostarczyć kapitału ekspansji (*venture capital*). Do rozważenia jest zorganizowanie polonijnego funduszu *venture-capital* dedykowanego palącym problemom technologiczno-cywilizacyjnym, których rozwiązania podejmuje się polski ekosystem innowacyjności. W ten sposób osiągnięto by jednocześnie cele powiązania Polonii z krajem, budowy wspólnoty wokół strategicznych interesów RP pomiędzy Polakami w różnych częściach świata, pozyskania części prywatnego kapitału do zadań zaplanowanych w SOR, a także promocji Polski, a zwłaszcza jej rosnącego rynku innowacji i gotowości do adresowania globalnych wyzwań na świecie. Nastąpiłaby, jak to postuluje prof. Elżbieta Mączyńska, „*mobilizacja kapitałowego i intelektualnego potencjału polskiej diaspory*”²⁵.

(6) Znaczącą metodą wdrażania innowacji staje się koncepcja popytowego podejścia do innowacji, nastawiona na kreowanie nowych pomysłów i rozwiązań. Opiera się ona na lepszym zrozumieniu oraz poznaniu jawnych oraz ukrytych wymagań / oczekiwań / potrzeb konsumentów. Jej realizacja następuje przez tworzenie skutecznych mechanizmów pozyskiwania i wykorzystania informacji płynących od konsumentów oraz dużego biznesu, a także bardzo często przez wykorzystywanie ich pomysłów oraz gotowych rozwiązań. Wskazane jest pobudzanie aktywności inwestycyjnej CVC (*corporate venture capital*) Spółek Skarbu Państwa.

(7) Na poziom innowacyjności firm i gospodarek wpływać będą w jeszcze większym wymiarze czynniki kulturowe (w tym kultura organizacyjna i kapitał społeczno-kulturowy), utrwalone wzory i standardy działania oraz modele rozwoju gospodarczego. Mówią o tym szczególnie przykłady USA, Izraela, czy Japonii. Wskazuje to na znaczenie inwestowania w kapitał społeczny, którego poziom jest w Polsce dalece niewystarczający (por. pkt. III.5 Opinii). Dla rozwoju firm innowacyjnych wskazany jest zwłaszcza wzrost zaangażowania wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych w proces nawiązywania proinnowacyjnych partnerstw

²⁵ Elżbieta Mączyńska, *Komentarz...*, op. cit.

z administracją publiczną i światem biznesu, co przekładać się będzie na budowanie korzystnej atmosfery wokół startupów.

(8) Działalność innowacyjna firm w XXI wieku nie będzie wyłącznie zorientowana na maksymalizację zysku, ale także w większym stopniu na określone, zmieniające się potrzeby ludzi. Zatem należy oczekiwać nowej dynamiki w rozwoju takich dziedzin, w których istotne znaczenie odgrywać będą: (i) tzw. zielone technologie, (ii) technologie medyczne, (iii) technologie informatyczne, (iv) biotechnologie oraz (v) nowe materiały i nanotechnologia. W dziedzinach tych istotną rolę ogrywają małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). Mają one znaczący udział w innowacjach jako podmioty o wysokim poziomie kreatywności i możliwości wykorzystywania osiągnięć nauk ścisłych przez stosunkowo niewielkie zespoły specjalistów. Stąd rosnące znaczenie na rynku innowacyjnych firm rodzinnych.

3. Ekspansja zagraniczna

Wobec potrzeby wzrostu stopy inwestycji, a zarazem ograniczenia zadłużenia zagranicznego, pozyskiwanie kapitału z eksportu polskich towarów i usług zasługuje na odrębny komentarz. W Strategii mówi się o koniecznym wzroście stopy inwestycji do 25% PKB (obecnie jest ona najniższa w regionie Europy Środkowo-Wschodniej i wynosi 20%)²⁶. Przy zakładanym unikaniu uzależnienia od kapitału zagranicznego, oznacza to z jednej strony potrzebę gwałtownego wzrostu stopy oszczędności, a jednocześnie generowanie nadwyżki w bilansie handlowym.

Zwiększaniu konkurencyjności polskich towarów i usług oraz poszerzaniu rynków zbytu musi towarzyszyć zmiana funkcjonowania instytucji wspierających i finansujących ekspansję polskich eksporterów. Zawarte w Strategii cele i zapowiedzi ekspansji zagranicznej uznać należy jako słuszne. Można w tym kontekście rozważyć utworzenie polskiego Exim Banku²⁷ lub podobnej instytucji.

Należy ponadto poprzeć działania odpowiednich instytucji, które przeprowadzą reformę polskiej dyplomacji ekonomicznej. Funkcjonujące za

²⁶ Witold Orłowski, *Opinia...*, *op. cit.*

²⁷ Por. Eryk Łon, *Polski Exim Bank*, „Bank” 2004, nr 11. Utworzenie Exim Banku postuluje Stowarzyszenie Eksporterów Polskich.

granicą polskie służby ekonomiczne powinny być premiiowane za osiągnięte wyniki. Tutaj ważne jest także postawienie na młodych ludzi otwartych na wyzwania globalnej gospodarki i rozumiejących znaczenie polskich marek dla konkurencyjności naszej gospodarki.

4. Wykorzystanie środków unijnych dla inwestycji

Fundusze strukturalne Unii Europejskiej dostępne dla nowoprzyjmowanych państw członkowskich to według pragmatyki unijnej „nagroda za członkostwo”. Fundusze te mają na celu umożliwienie nadrobienia przez nowe państwa członkowskie bezpośrednio po akcesji najważniejszych zapóźnień cywilizacyjnych. Drugim celem jest realizacja inwestycji infrastrukturalnych korzystnych w skali europejskiej, np. poprawiających komunikację i łączność na poziomie kontynentu (sieć autostrad) czy stan ochrony środowiska (oczyszczalnie ścieków). Zrealizowane przedsięwzięcia infrastrukturalno-modernizacyjne okazują się najważniejszymi rezultatami wykorzystania funduszy strukturalnych przez nowe państwa członkowskie w pierwszych latach po akcesji. Jest to niewątpliwa korzyść z tak ukierunkowanej absorpcji funduszy unijnych.

Niemniej logika dużych inwestycji infrastrukturalnych ma też swoje słabe strony i wywołuje określone skutki uboczne. Po pierwsze, podejścia tego nie da się przenieść na inwestycje w sferze społecznej, gdzie inwestowanie z założenia musi być dużo bardziej rozproszone i „miękkie”. Tymczasem brakowało i brakuje spójnej wizji, jakie efekty w skali ogólnospołecznej warto byłoby uzyskać w ramach takich programów operacyjnych jak PO-RZL, PO-KL, a obecnie POWER.

Po drugie, absorpcja funduszy unijnych uruchamiała różne scenariusze: w jednych obszarach wzmocniała praktyki przedsiębiorcze, ale w innych prowadziła wręcz do uśpienia potencjału endogenego rozwoju. W zbyt dużym stopniu czyniono też z zarządzania funduszami unijnymi i ich dystrybucji instrument bezpośredniego sprawowania władzy politycznej w terenie. To prowadziło w polityce absorpcji unijnych funduszy do koncentracji uwagi na spełnieniu unijnych reguł formalnych, aby środki były rozliczalne. W konsekwencji środki te były raczej wydawane niż inwestowane, przy poparciu beneficjentów programów czerpiących

korzyści ze zwiększonej bieżącej konsumpcji. Owszem, budowano nowe obiekty infrastrukturalne, ale często bez przemyślenia, czy będą rentowne i jak będą wykorzystywane w przyszłości. W Polsce przykładem takich „przestrzelonych” inwestycji wydają się np. zbyt liczne lotniska (na zasadzie każde województwo chce mieć własne).

Obecna perspektywa finansowa 2014-2010 jest trzecią (po okresach programowania: 2004-2006 i 2007-2013) i zarazem ostatnią, w której Polska korzysta z dobrodziejstwa bycia traktowanym jako nowe państwo członkowskie. Jest to ostatni moment, aby o funduszach unijnych pomyśleć w kategoriach rzeczywistych inwestycji, uruchamiających endogeny kapitał prorozwojowy.

5. Solidarność. Kapitał społeczny. Spójność społeczna

Ważnym aspektem strategii rozwojowej są inwestycje w kapitał społeczny, ale zarazem (co w SOR nie jest już eksponowane) uruchomienie zdolności wykorzystania zasobów tego kapitału dla rozwoju społeczno-gospodarczego o charakterze ednogennym. Chodzi o wzmacnianie takich cech (samo)organizacji społeczeństwa jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność i koordynację działań zbiorowych. Tymczasem Polacy są jednym z najmniej ufających sobie narodów europejskich. Szybszy rozwój Polski, postęp w zakresie eksponowanej w SOR innowacyjności będzie niemożliwy bez wzrostu kapitału społecznego, co w naszych warunkach oznacza przeciwdziałanie rosnącemu brakowi zaufania w relacjach międzyludzkich, ale również brakowi zaufania do instytucji państwa. W dużej mierze dzieje się tak z powodu rosnącej biurokracji, niestabilnego prawa i wysokiego poziomu korupcji. Niski poziom kapitału społecznego o charakterze pomostowym manifestuje się stosunkowo niską aktywnością społeczną i obywatelską (np. słabe uczestnictwo w wyborach), niewykorzystanym potencjałem organizacji pozarządowych. Rozwój obszarów (obecnie) w Polsce peryferyjnych zależy tylko od skuteczności w budowaniu ich własnego potencjału ekonomicznego, ale także od zwiększenia poziomu lokalnego kapitału społecznego. Również współdziałanie sektorów biznesu i nauki ma związek z tworzeniem warunków do kooperacji i ugruntowaniem postaw na rzecz współpracy.

W tym kontekście warto zaznaczyć, co podkreśla dr Michał Łuczewski, a co pomija się w wielu analizach dotyczących problematyki kapitału społecznego, że społeczeństwo polskie posiada duże zasoby kapitału spajającego, dzięki stosunkowo mocno zakorzenionej instytucji społecznej, jaką jest rodzina, a także parafia²⁸. Kapitał spajający często jest przeciwstawiany kapitałowi pomostowemu jako ten zasób, którego nadmiar przy blokadach w rozwoju kapitału pomostowego może sprzyjać takim niekorzystnym zjawiskom w stosunkach społecznych, jak familiaryzm i klientelizm. Tymczasem kapitał spajający, akumulowany w rodzinach, wspólnotach sąsiedzkich i innych strukturach społeczności lokalnych to przede wszystkim cenny zasób, który można i należy konwertować w kapitał pomostowy– podstawowy budulec relacji obywatelskich i społeczeństwa obywatelskiego. Warto zauważyć, że polska parafia jest jednym z ostatnich miejsc, gdzie regularnie spotykają się ludzie o bardzo różnym statusie społecznym i gdzie pozycja w społeczności nie jest wyznaczana (determinowana) przez ten status.

Strategia proponuje inwestycje w kapitał społeczny przez wsparcie sektora obywatelskiego i jego współpracy z sektorem publicznym. Korzystne jest także postawienie w SOR na model rozwojowy, który cechuje inkluzywność i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu: *„Z porównań międzynarodowych wynika bowiem, że większą odporność na zagrożenia i kryzysy mają kraje o większej inkluzywności systemu społeczno-gospodarczego, kraje, w których równoważenie celów gospodarczych i społecznych oraz ekologicznych ma wysoką rangę. Natomiast zaniedbywanie szeroko rozumianej polityki proinkluzywnej skutkuje negatywnymi zjawiskami 'społecznego sublokatorstwa' i wykluczenia zamiast pożądanego inkluzji społecznej. Osłabia to kapitał społeczny i prowadzi do wyraźnego zmniejszenia szans wzrostu gospodarczego oraz hamuje innowacyjność”*²⁹.

Na SOR w aspekcie polityki inkluzji społecznej można patrzeć z perspektywy przekraczania dotychczasowej logiki transformacji. Transformacja ustrojowa z lat 90. XX wieku uruchomiła mechanizmy gospodarki rynkowej, a równocześnie na poziomie ideologicznym

²⁸ Michał Łuczewski, *Uwagi do "Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju"*, materiał analityczny przygotowany dla Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP.

²⁹ Elżbieta Mączyńska, *Komentarz...*, op. cit.

promowała indywidualizm jako przejaw zbiorowego odreagowania na kolektywizm czasów komunizmu. Ruch Solidarności, który wywołał zmianę ustrojową, poparł reformy gospodarcze w zamian za gwarancję osłon socjalnych dla „przegranych transformacji”. Ale skutkiem ubocznym tak sprofilowanych reform gospodarczych było wypłukiwanie solidarności na poziomie ładu zbiorowego. Druga dekada przemian to cementowanie nowego ładu społecznego z deficytem solidarności. W pokoleniu młodych Polaków, niemających nic wspólnego z ruchem Solidarności, narasta jednak zapotrzebowanie na wspólnotowość. Rośnie krytyka porządku neoliberalnego opartego na założeniach Konsensu Waszyngtońskiego. Także unijna agenda jest agendą inkluzji społecznej. SOR wpisuje się i w tą agendę, i w potrzeby wspólnotowości. Kapitał społeczny warto wiązać w pierwszej kolejności właśnie z odbudowywaniem wspólnotowych wymiarów ładu zbiorowego.

Chociaż spójność społeczna uzyskuje w SOR znaczenie szerszy i zarazem głębszy wymiar niż spójność terytorialna, to w Strategii nie dokonano jednak satysfakcjonującej operacjonalizacji terminu „kapitał społeczny” (por. pkt. V.2 Opinii).

6. Rodzimi czempioni jako prorozwojowa idea

W obszarze gospodarczym główną ideą SOR jest wsparcie polskich przedsiębiorstw, by stały się (niektóre z nich) globalnymi czempionami. Zdaniem autorów Strategii o konkurencyjności gospodarki decyduje bowiem przede wszystkim eksport, który jest domeną dużych firm. Tymczasem wiele polskich przedsiębiorstw znalazło się w pułapce *midcap* – są *średniakami*, zbyt małymi, by konkurować globalnie. Stąd pojawiła się koncepcja wskazania branż wschodzących, gdzie wyścig o globalne przywództwo jest ciągle sprawą otwartą. Właśnie w tych branżach SOR chce zapewnić polskim MŚP środki na inwestycje. Dzięki takiemu wsparciu rodzime firmy mają stać się globalnymi czempionami. Sercem Strategii w tym wymiarze jest zatem pobudzenie kapitału zgromadzonego na rachunkach prywatnych firm, by zainwestować go w branże wschodzące, co powinno przyczynić się do powstania globalnych czempionów; nie tyle mamy zbyt mało kapitału, co jest on zbyt

rozproszony (pułapka *midcap*). Jak bowiem zauważa Jan Filip Staniłko, „*duże krajowe przedsiębiorstwa, choć słabsze, zbliżone są do niemieckich firm średnich w dziedzinie innowacji produktowych i marketingowych, natomiast w zakresie innowacyjności procesowej i organizacyjnej okazują się być od nich lepsze. Mógłby to być kolejny powód skłaniający do rewizji dotychczasowej polskiej polityki innowacyjnej i dostrzeżenia zasadności wspierania firm dużych, które następnie pociągną za sobą małe*”³⁰.

Idea rodzimych czempionów jest słuszna. Bez wątpienia powstanie rodzimych wielkich firm jest kluczowe z perspektywy innowacyjności (MŚP nie mają finansowego potencjału do prowadzenia dużych działań B+R) oraz konkurencji międzynarodowej (MŚP nie mają do tego potencjału organizacyjnego).

Inwestycje w (przyszłych) rodzimych czempionów wymagają jednak uwzględnienia trzech wyzwań. Po pierwsze, należy zabezpieczyć publiczny interes w tym procesie. Ukierunkowanie strumienia pieniędzy – zarówno prywatnych, jak i publicznych – na firmy działające w określonych branżach wschodzących pozbawia dostępu do tych środków pozostałe przedsiębiorstwa. Należy zadbać o konsensus społeczny wokół takiego rozwiązania, gdyż może ono rodzić poczucie niesprawiedliwości. Istotne jest również, by zabezpieczyć polskich czempionów przed szybką sprzedażą zagranicznym koncernom, zwłaszcza w kontekście budowy przez Chiny „Jedwabnego szlaku 2.0”. Napływ chińskiego kapitału w perspektywie 10 lat będzie stanowił ogromne wyzwanie dla średnich i dużych polskich firm. Niezbędne jest również zaplanowanie mechanizmów, które pozwalałyby zainwestować przysłówiowemu Kowalskiemu nawet nieduże kwoty w polskich czempionów. Może się to odbyć za pomocą emisji akcji lub obligacji korporacyjnych³¹, sprzedaży udziałów w formie crowdfundingu czy zainwestowania w fundusz VC, który następnie stałby się udziałowcem takich firm. W tym duchu należy również rozważyć strategiczny udział Skarbu Państwa w tego typu przedsiębiorstwach, na przykład w formie

³⁰ Por. Jan F. Staniłko, *W poszukiwaniu zaginionej innowacyjności*, raport przygotowany na zlecenie Banku Zachodniego WBK, lipiec 2015, s. 78.

³¹ Por. Sławomir Antkiewicz, *W jaki sposób można wykorzystać instytucje i instrumenty polskiego rynku kapitałowego do wsparcia rozwoju polskiej gospodarki. Ekspertyza dotycząca Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w zakresie rynku kapitałowego*, materiał analityczny przygotowany dla Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP.

udziałowca mniejszościowego. Uspołecznienie zysków polskich czempionów i zabezpieczenie ich przed sprzedażą jest kluczowe dla powodzenia SOR-u.

Po drugie, kapitał nie jest jedyną barierą globalnej ekspansji polskich firm. Według autorów SOR kluczową barierą ekspansji zagranicznej jest brak dostępu do kapitału na inwestycje. Jest w tym wiele racji, ale nie wszystko należy redukować do kwestii pieniędzy. Inną ważną barierą inwestycyjną po stronie firm budujących potencjał globalny jest kwestia ograniczenia ryzyka. Dlatego dla Strategii kluczowe znaczenie ma gruntowna reforma Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE SA). Dziś ta instytucja nie pełni swojej funkcji. Innym problemem jest kwestia mentalnościowa. Wiele średnich polskich firm eksportujących do krajów ościennych nie wchodzi na nowe rynki nie tyle z powodu bariery finansowej, co mentalnościowej. Zwraca na to uwagę także prof. Orłowski zauważając, że „*niska skłonność polskich firm do ekspansji i innowacji jest wynikiem niskiego poziomu rozwoju kapitału społecznego (czyli, mówiąc w skrócie, umiejętności pracy zespołowej i współdziałania opartego na zaufaniu)*”³². Rozbudzenie globalnych ambicji zaczyna się nie tyle od kapitału, co od zmiany świadomości właścicieli (*global mindset*) i pracy nad odpowiednią kulturą organizacyjną firm. Wreszcie bardzo ważny element to skuteczna promocja eksportu przez polskie państwo. Tymczasem ostatnie tygodnie przyniosły równoczesne powołanie Polskiej Agencji Handlu i Inwestycji oraz Polskiej Fundacji Narodowej. Te dwie instytucje mają identyczny cel – promować za granicą polskie przedsiębiorstwa. Mamy tu problem *Polski resortowej* w pigułce.

Po trzecie, państwo musi budować kompetencje w obszarze Venture Capital. SOR zakłada 1,5 bln złotych wydanych na program do 2020 roku. Część tych środków będzie wydana w formie programów typu „Start in Poland” (fundusz funduszy). Co więcej, nowy model rozwoju ma polegać na „selektywnym podejściu”, co oznacza „*koncentrację na produktach, technologiach, branżach i sektorach, które mają istotne znaczenie dla realizacji celów Strategii w dłuższej perspektywie czasowej*”.

³² Witold Orłowski, *Opinia...*, op. cit.

Wymaga to jakościowego zwiększenia kompetencji administracji w zakresie prowadzenia polityki innowacyjnej oraz przyciągnięcia światowej klasy kompetencji inwestycyjnych. Państwo nie może bowiem stracić kontroli nad tym procesem. Należy również bardzo sceptycznie podchodzić do strategii przekazywania gigantycznych transz. Finansowanie powinno raczej odbywać się *per projekt*, co pozwala na bieżąco ewaluować i oceniać postępy konkretnych przedsięwzięć. Państwo musi zbudować kompetencje oceny ryzyka i monitorowania procesów innowacyjnych, a nie być tylko *maszynką* do przekazywania środków.

7. W stronę spójnej strategii energetycznej Polski w perspektywie średnio- i długookresowej

Dla polskiej gospodarki jednym z podstawowych wyzwań na najbliższą dekadę jest zapewnienie stabilnych dostaw energii po racjonalnej ekonomicznie cenie przy zwiększeniu efektywności jej wykorzystywania. Od ceny energii oraz kosztochłonności jej wykorzystywania i magazynowania będzie bowiem zależała konkurencyjność polskiego przemysłu i rolnictwa. W SOR energetyce poświęconych jest jedynie kilka stron, na których głównie rekapitułuje się ogólne cele i hasła; proponuje się przy tym rozwiązania i działania pozostające w wyraźnej niespójności z innymi elementami Strategii i przyjętymi w niej kierunkami rozwoju. Ta część Strategii wymaga więc dopracowania.

Propozycje zawarte w opiniowanej wersji SOR w (zbyt) dużej mierze wydają się być próbą „zakonserwowania” obecnego stanu rzeczy w energetyce na kolejne 10-15 lat, co rodzi ryzyko przeinwestowania w energetykę węglową i inne technologie schyłkowe z perspektywy przemian globalnych (tworzenie rynku zbytu dla wielkoskalowej energetyki). Jednocześnie propozycje te pomijają potencjał związany ze zmianami w strukturze rynku (rozwijanie wielu małych jednostek wytwórczych o dużej elastyczności łącznej) i stymulowaniem innowacji w obszarze odnawialnych źródeł energii (OZE), które to innowacje zazwyczaj dotyczą technologii innych niż preferowane w SOR *stabilne źródła OZE*.

Tymczasem przyszłością Polski wydaje się być generowanie energii w systemie rozproszonym, gdzie duże znaczenie mają małe jednostki oraz obiekty wytwórcze³³. Taki kierunek rozwoju systemu energetycznego odpowiada preferowanemu w SOR rozwojowi zrównoważonemu terytorialnie. System rozproszony stwarza bowiem możliwości obniżenia kosztów przesyłu energii, podczas gdy rynek energii funkcjonujący według modelu „centralnej elektrowni” – bez tworzenia lokalnych rynków i bez obciążenia centralnych elektrowni opłatami przesyłowymi – utrwała trend wzrostu kosztów energii dla MŚP i rolników oraz obszarów peryferyjnych i wiejskich. System rozproszony, dodajmy, wydaje się też korzystny z perspektywy bezpieczeństwa (dywersyfikacja ryzyka związanego z zagrożeniem terroryzmem).

Należy jednak podkreślić, że generacja energii ze źródeł OZE jest obecnie znacznie droższa niż jej generacja z elektrowni węglowych, co przede wszystkim jest związane z kwestią magazynowania energii. Dlatego radykalne zwiększenie OZE w miksie energetycznym może stanowić element raczej długo-okresowego niż średnio-okresowego planu rozwojowego. Dla Polski celem średniookresowym powinna być realizacja unijnego celu 15-procentowego udziału zielonej energii w polskim miksie energetycznym do roku 2020. Oznacza to, że w dalszym ciągu polska gospodarka będzie bazować na energetyce węglowej, która jednak może (i powinna!) stawać się coraz bardziej niskoemisyjna. Kluczowe jest tu wdrażanie wysokoefektywnych technologii energetycznych, modernizowanie istniejących sieci elektroenergetycznych i ciepłowniczych oraz systemów zarządzania energią. Warto jednak przywołać w tym miejscu opinię prof. Mirosława Parola, który zaznacza, że zakładane w SOR prace nad inteligentną siecią energetyczną są możliwe do sfinalizowania w perspektywie średniookresowej jedynie w odniesieniu do sieci przesyłowych; „*czas niezbędny na dostosowanie elektroenergetycznych sieci dystrybucyjnych do wymagań sieci inteligentnych jest bowiem (...) znacznie dłuższy*”³⁴.

³³ Grzegorz Wiśniewski, *Opinia..., op. cit.*

³⁴ Mirosław Parol, *Spostrzeżenia i uwagi dotyczące projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w Obszarze Energia*, materiał udostępniony Zespołowi przez Autora, człönka NRR.

Bez odpowiednio szybkiego odchodzenia od wysokoemisyjnych paliw i bez postępującej decentralizacji wytwarzania energii nie będą możliwe do zrealizowania słuszne i zgodne z trendami światowymi i polityką UE postulaty SOR w obszarze Energia, takie jak szeroki rozwój wspomnianej już sieci inteligentnej *smart Power grid* czy elektromobilności. Strategia nie jest tu jednak konsekwentna. Zakłada bowiem rozwój elektromobilności, ale jednocześnie przewiduje powołanie Programu „Inteligenta kopalnia”, który ma umożliwić zdobycie przez Polskę pozycji globalnego czempiona na rynku maszyn i urządzeń górniczych. *„Żaden kraj na świecie nie rozwija transportu elektrycznego z zamiarem tworzenia w ten sposób sztucznego rynku zbytu na prąd z elektrowni węglowych.(...) Wybór samochodu elektrycznego jako strategicznego produktu wymaga zatem odpowiedniej zmiany miksu energetycznego”³⁵.*

W planowaniu działań w obszarze Energetyka należy brać pod uwagę regulacje europejskie i zobowiązania przyjęte przez Polskę wobec społeczności międzynarodowej. Propozycje działań zapisane w SOR nie dają wiarygodnych podstaw do wypełnienia przez nasz kraj celów klimatycznych na 2030 rok, co w odniesieniu do OZE jest zagrożone sankcjami już w 2020 roku (samo wpisanie do wskaźników rezultatu 15% udziału energii z OZE jest tu zdecydowanie niewystarczające).

Aby uniknąć tego rodzaju zagrożeń, polska strategia energetyczna powinna dążyć do szerszego uwzględnienia polityki energetyczno-klimatycznej UE. Pomięcie tego aspektu na poziomie planowania może mieć poważne skutki średnio- i długoterminowe dla gospodarki, ale też krótko- i średnioterminowe dla sektora energetycznego i budżetu państwa oraz rodzić dodatkowe koszty polityczne. Chodzi tu bowiem nie tylko o ewentualne kary za niezrealizowanie zobowiązań klimatycznych, ale także o możliwą utratę części funduszy UE przeznaczonych dla Polski na rozwój zielonej gospodarki (prawie 20% wszystkich funduszy).

Postulowana w SOR aktywna rola Polski w UE oznacza zdolność do przekonania większości jej członków do polskich racji. W 2017 roku wchodzi w życie przepisy Traktatu z Lizbony o głosowaniu w UE w systemie podwójnej większości i zbudowanie tzw. mniejszości blokującej (wymagającej m.in. poparcia krajów reprezentujących 35 proc.

³⁵ Grzegorz Wiśniewski, *Opinia..., op. cit.*

mieszkańców UE) będzie trudniejsze. Większość krajów UE jest za aktywną realizacją polityki klimatyczno-energetycznej UE, co trzeba uwzględnić w krajowej polityce energetycznej. Polska, chcąc być aktywnym graczem w UE, powinna dążyć do zwiększenia roli OZE i efektywności energetycznej kosztem chęci do utrzymywania dłużej niż to jest konieczne wysokiego udziału paliw wysokoemisyjnych w energetyce. Bez tej zmiany paradygmatu w energetyce, aktywna rola Polski w UE będzie polegała na poświęcaniu w negocjacjach interesów innych obszarów gospodarki kosztem wysoce niepewnych możliwości ochrony *status quo* w energetyce.

Podsumowując, obszar Energia w obecnym ujęciu jest niespójny, zarówno wewnątrz, jak i z kierunkami rozwoju w ramach innych obszarów SOR, a zwłaszcza pozostaje w sprzeczności z ogólną zasadą rozwoju zrównoważonego terytorialnie. Strategia nie powinna być obciążona takim bagażem niespójności. Uspójnienie, naszym zdaniem, polegać powinno na dążeniu do rozsądnego równoważenia inwestycji w modernizację energetyki węglowej – jako celu w perspektywie średniookresowej z rosnącym znaczeniem energetyki rozproszonej (a dokładniej – „*klastrów energetycznych czy mikro sieci energetycznych, z dużym udziałem OZE*”³⁶) – jako celu strategicznego w perspektywie długookresowej. Ważnym elementem postulowanego „zrównoważonego podejścia” powinno być przy tym wprowadzanie rozwiązań innowacyjnych skutkujących „*spadkiem jednostkowych kosztów wytwarzania energii przez źródła odnawialne*”³⁷.

8. Małe i średnie przedsiębiorstwa

Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) zatrudniają obecnie ok. 6,3 mln osób (70% pracowników zatrudnionych w sektorze prywatnym) oraz generują 2/3 PKB. Trudno jednak nie odnieść wrażenia, że Strategia traktuje je raczej drugoplanowo, koncentrując się na planach tworzenia polskich czempionów (co samo w sobie należy ocenić pozytywnie). Większość polskich MŚP nie ma potencjału, aby stać się czempionami. Do ich rozwoju nie potrzeba jednak zgromadzenia dużego kapitału

³⁶ Mirosław Parol, *Spostrzeżenia...*, op. cit.

³⁷ Mirosław Parol, *Spostrzeżenia...*, op. cit.

inwestycyjnego czy zorganizowanej ekspansji zagranicznej; niezbędne są zaś takie zmiany i usprawnienia jak: polepszenie jakości otoczenia prawnego dla działalności gospodarczej, usprawnienie sądownictwa, zmiana nastawienia instytucji kontrolnych i zmniejszenie obciążeń podatkowych. SOR na tych wyzwaniach się nie koncentruje; deklaruje „Konstytucję dla biznesu”, jednak bez przedstawienia szczegółów tego projektu.

W programowaniu polityki społeczno-gospodarczej państwa perspektywa MŚP powinna być mocniej obecna, zwłaszcza że z uwagi na bardzo rozproszony samorząd gospodarczy ich głos jest dziś słaby. Widać to na przykładzie kreślonej w SOR polityki energetycznej. To lokalne inwestycje, a nie budowa dużych bloków węglowych – jak zakłada się w SOR – służą poprawianiu konkurencyjności MŚP. MŚP „*powinny w możliwie jak najszerszym zakresie przechodzić z pozycji przemysłowego odbiorcy energii na pozycję autoproducenta przemysłowego lub prosumenta biznesowego. MŚP jako prosumenci mogą, przy najmniejszej intensywności wsparcia (nawet wyłącznie przy instrumentach zwrotnych) dać silny impuls do rozwoju energetyki rozproszonej oraz do dalszego pobudzenia krajowego przemysłu produkcji urządzeń i komponentów dla OZE*”³⁸. Szczególną rolę mogą tu odegrać spółdzielnie energetyczne jako podmioty tworzące nowe miejsca pracy i wzmacniające spójność społeczną na obszarach słabo zindustrializowanych.

Wsparcie dla MŚP warto traktować jako ważny komponent rozwoju zrównoważonego terytorialnie, gdyż małe i średnie firmy mogą z powodzeniem rozwijać się także w miejscach, gdzie nie jest ulokowany duży przemysł i nie ma dużych inwestycji. Warto wskazać także na potencjał takich przedsiębiorstw jako „kół zamachowych” rozwoju obszarów zaniedbanych, a także obszarów wiejskich. Szczególną rolę może tu odegrać przedsiębiorczość społeczna, wykorzystująca w sytuacji niedoboru kapitału finansowego, zasoby kapitału społecznego. Polska ma bogate tradycje przedsiębiorczości społecznej zorientowanej na rozwój lokalny.

³⁸ Grzegorz Wiśniewski, *Opinia..., op. cit.*

9. Gospodarstwa rolne i drobny przemysł spożywczy jako MŚP

Uwzględnienie w obszarze MŚP gospodarstw rolnych, mimo ich specyfiki, jest zasadne i wskazuje na potrzebę ukierunkowania podmiotów sektora rolnego na przedsiębiorczość i innowacyjność. Jednak płynne przechodzenie od małych i średnich przedsiębiorstw do gospodarstw rolnych bez cienia refleksji nad specyfiką rolniczego gospodarowania może odbierać przewidywanym efektem wiarygodność³⁹.

W SOR słusznie, lecz mało jednoznacznie, wskazuje się na zbyt duży udział podmiotów mikro wśród MŚP i małych (drobnych) gospodarstw rolnych. Pracujący w nich cechują się niską wydajnością, wynikającą z niepełnego wykorzystania zasobów pracy, co powoduje lukę w PKB, a także – przy braku dodatkowych źródeł dochodów – problemy socjalne w gospodarstwach domowych związanych z tymi podmiotami. Zmniejszenie roli tych podmiotów na rzecz gospodarstw małych i średnich, z jednej strony uwolni zbędne zasoby pracy, a z drugiej przyczyni się do wzrostu wydajności pracy w sektorze rolnym i sektorze MŚP. Problem ten powinien być dobitnie wskazany w SOR, wraz ze specjalnie dedykowanymi programami dla uwalnianych zasobów pracy, głównie w miejscu ich występowania.

Na uznanie zasługuje zamysł powołania Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności w celu konsolidacji istniejących instytucji działających w ramach rozproszonego systemu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności w jeden podmiot. Ale oprócz zwiększenia efektywności nadzoru, jej celem powinno być wypracowanie uproszczonych, ale bezpiecznych procedur warunkujących rozwój drobnego przetwórstwa żywności w gospodarstwach rolnych i poza nimi oraz jej sprzedaży.

Konkretyzacji wymagają natomiast propozycje powołania Platformy Żywnościowej, Polskiej Akademii Spożywczej oraz Polskiego Narodowego Holdingu Spożywczego. Brak istotnych informacji uniemożliwia ich merytoryczną ocenę. Warto jednak zaznaczyć, że rozwój zrównoważony oznacza w rolnictwie raczej oddolną samoorganizację (przykładem są spółdzielnie rolnicze), trwałość lokalnych rozwiązań, także

³⁹ Opinia przedstawiona Zespołowi przez dr Barbarę Fedyszak-Radziejowską, członka NRR.

promowanie żywności tradycyjnej, regionalnej i dobrej jakościowo, a nie budowę jednego, narodowego, spożywczego holdingu o nazwie, która kojarzy się raczej z polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelem rozwoju niż modelem zrównoważonym⁴⁰.

10. Reforma szkolnictwa wyższego i systemu edukacji

Wyrwanie Polski z rozwoju zależnego wymaga radykalnej reformy szkolnictwa wyższego. Precyzyjnie pisze o tym prof. Piotra Czauderna w kontekście postulowanego przez SOR pomysłu rozwoju przemysłu produkcji nowoczesnych wyrobów medycznych. Jego zdaniem, ten pomysł budzi obawy, co do jego realności ze względu na niską innowacyjność polskiej nauki w tym zakresie: *„Jedną z barier rozwoju w Polsce innowacyjnych technologii medycznych jest ogólnie niekonkurencyjny poziom polskiej nauki i szkolnictwa wyższego w odniesieniu do nauki światowej (...). Przystawanie nowej myśli naukowej oraz wdrażanie i komercjalizacja technologii wymagają odpowiedniego przygotowania intelektualnego i zawodowego, które będą wyzwalać postawy innowacyjne. (...) Skostniały system kształcenia wyższego oraz brak elastycznych ścieżek kariery zawodowej blokuje innowacyjność polskich naukowców. Wyzwolenie innowacyjności w Polsce wymaga reform strukturalnych w nauce i szkolnictwie wyższym oraz utworzenia konkurencyjnej naukowej masy krytycznej”⁴¹.*

Zawarta w SOR nowa wizja rozwoju kraju słusznie zwraca uwagę na rolę edukacji jako ważnego czynnika wpływającego na rozwój gospodarczy. *„Edukacja jest kapitałem narodowym oraz wielkim obszarem zadań państwa. Wykształcenie i kompetencje ludzi stają się istotnymi wartościami współczesnych społeczeństw”⁴².* Jolanta Dobrzyńska z niepokojem zauważa jednak, że diagnoza stanu edukacji zawarta w SOR jest zbyt optymistyczna. Coraz więcej badań dowodzi, że największym

⁴⁰ Opinia przedstawiona Zespołowi przez dr Barbarę Fedyszak-Radziejowską, członka NRR.

⁴¹ Piotr Czauderna, *Uwagi do Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju*, materiał analityczny przygotowany dla Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP.

⁴² Liliana Zientecka, *Opinia na temat „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” odnosząca się do kierunków zmian w obszarze edukacji*, materiał analityczny przygotowany dla Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP.

problemem polskiej szkoły jest malejąca liczba metod uruchamiających samodzielność myślenia, czemu sprzyja „testowy charakter sprawdzianów i egzaminów oraz formułowanie podstawy programowej kształcenia w postaci prostych czynności ucznia”⁴³. W tym kontekście przywołuje ona raport Instytutu Badań Edukacyjnych, wskazujący na wypieranie w szkołach myślenia twórczego przez treści wyuczone. „Opisane zjawisko, zdaniem Jolanty Dobrzyńskiej, ujawnia marnotrawienie potencjału ludzkiego, w szczególności w najcenniejszej jego części – w grupie osób z wyższymi możliwościami intelektualnymi. Przyczyny obniżenia poziomu edukacji i adekwatne działania naprawcze nie są jednak tematem prezentowanej w opiniowanym dokumencie ‘Diagnozy’⁴⁴.”

Aby zrealizować ambitne założenia Strategii, kluczowe jest wypracowanie indywidualizacji nauczania, która pozwoliłaby uczniom zdolnym w pełni rozwijać swój potencjał. Edukacja to bowiem podstawowy mechanizm inwestowania w kapitał ludzki – kompetencje poszczególnych jednostek. Polska szkoła nie stwarza warunków do takiego „spersonalizowanego” inwestowania. Także prof. Witold Orłowski wiąże sukces SOR z „fundamentalną reformą całego systemu edukacyjnego, wiodącą do zmiany niekorzystnych postaw społecznych (np. niskiej umiejętności współpracy) – i to od najmłodszych lat”⁴⁵. Sukces SOR wymaga gruntownych zmian w edukacji, których nie można zredukować tylko do kwestii likwidacji gimnazjów. Potrzebujemy nie tylko zmian systemowych, ale przede wszystkim zmian jakościowych.

W Strategii rola edukacji nie została wystarczająco zaakcentowana. Podkreśla się jej znaczenie w przygotowaniu kadr dla rynku pracy, jednak nie zostało wyraźnie wskazane, że jest ona postrzegana jako priorytet, podstawowy warunek rozwoju. W sytuacji ograniczonych zasobów finansowych (Polski nie stać na nagły wzrost stopy inwestycji w innowacyjne obszary gospodarki) i ludzkich (w ciągu najbliższego dziesięciolecia będzie spadać liczba dzieci wkraczających do szkół, a odpowiednio później na rynek pracy) jesteśmy w dużej mierze „skazani”

⁴³ Jolanta Dobrzyńska, *Opinia dotycząca projektu dokumentu Ministerstwa Rozwoju Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, materiał analityczny przygotowany dla Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP.

⁴⁴ Jolanta Dobrzyńska, *Opinia...*, *op. cit.*

⁴⁵ Witold Orłowski, *Opinia...*, *op. cit.*

na skokowy wzrost jakości zasobów pracy. Jak słusznie zauważyli autorzy Strategii, w zasadzie wykorzystaliśmy już najprostsze i najtańsze mechanizmy wzrostu gospodarczego. I nie możemy zwlekać z podejmowaniem (kosztownych) inwestycji we wzrost innowacyjności. Możliwe, że właśnie koncentracja sił i środków finansowych w sferze edukacji będzie najbardziej efektywna, gdyż ma szansę spowodować wyzwolenie postaw proinnowacyjnych. Co prawda, na zwrot tej inwestycji trzeba będzie poczekać, jednak bez niej alokacja nawet znacznych kwot na B+R może nie przynieść spodziewanych efektów. Organizacja dobrej jakości edukacji w Polsce nie musi przy tym generować znaczącego wzrostu wydatków. W sytuacji spadku liczby dzieci warto zrezygnować z pokusy zwalniania nauczycieli i zamykania placówek. Zamiast redukować ich liczbę, korzystniej będzie zmniejszyć liczebność dzieci w klasach, co umożliwi personalizację kształcenia i wzrost jakości edukacji. Przy takim podejściu wzrost wydatków w przeliczeniu na ucznia (*per capita*) nie musi pociągać za sobą wzrostu wydatków ogółem.

11. System zarządzania procesami rozwojowymi przy wykorzystaniu mechanizmów współpracy horyzontalnej

SOR zakłada, że instytucją koordynującą realizację Strategii będzie Ministerstwo Rozwoju. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że Ministerstwo Rozwoju powstało (jako Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) po akcesji Polski do Unii Europejskiej, aby usprawnić absorpcję funduszy unijnych. I z tego zadania dobrze się przez lata wywiązywało i nadal wywiązuje. Ministerstwo to nie posiada jednak wystarczających kompetencji, aby określać merytoryczne cele i skuteczne sposoby wydatkowania funduszy w poszczególnych obszarach, co powinno być domeną resortów „branżowych”. Aby wdrożyć nową strategię rozwojową, konieczne jest więc współdziałanie za strony ministerstw branżowych, uznających koordynacyjny prymat Ministerstwa Rozwoju, ale zachowujących wiodące kompetencje w zakresie wyznaczania celów merytorycznych w poszczególnych obszarach. Innymi słowy, tylko sytuacja „win-win” na styku Ministerstwo Rozwoju – resorty branżowe da podstawy do skutecznego wdrożenia Strategii.

Lektura SOR w jej obecnym kształcie pozwala sformułować przypuszczenie, że Ministerstwo Rozwoju ma różną moc oddziaływania na poszczególne resorty, a resorty przejawiają zróżnicowany poziom zainteresowania współpracą (przykładem niedostatecznej współpracy są plany dotyczące energetyki kreowane przez Ministerstwo Energetyki i pozostające w luźnym związku, a częściowo wręcz w sprzeczności z innymi elementami SOR⁴⁶). Poprawa tego stanu rzeczy nie zależy jednak tylko od zapisów w SOR (i ich ewentualnej modyfikacji); kluczowa jest tu pragmatyka współdziałania ministerstw w ramach prac rządu. Budowanie „przewagi instytucjonalnej” Ministerstwa Rozwoju na okoliczności, że jego szef jest jednocześnie wicepremierem, nie jest rozwiązaniem strukturalnym i nie zapobiegnie sporom kompetencyjnym.

SOR dostrzega ten problem i zawiera propozycje odejścia od wertykalnego (resortowego) zarządzania państwem na rzecz zwiększenia roli zarządzania horyzontalnego. Strategia stara się uporać z problemem *silosowości* na trzy sposoby.

Po pierwsze, powołując zespoły międzyresortowe. W rozdziale poświęconym sposobowi realizacji Strategii wymienionych jest szereg komitetów, rad i zespołów, które na różnym szczeblu administracji rządowej mają koordynować planowane działania.

Po drugie, przewiduje się powołanie międzyresortowych menedżerów projektów. SOR wskazuje na kilkanaście sektorów strategicznych, które mają szansę stać się przyszłymi motorami polskiej gospodarki. W każdym z wybranych obszarów zostaną wyłonione projekty flagowe, na czele których stanąć mają menedżerowie projektów. Właśnie ich rolą będzie integrowanie działań wielu ministerstw i instytucji poprzez realizację, polityki horyzontalnej państwa na niższym szczeblu. Warunkiem skutecznej pracy międzyresortowych menedżerów projektów jest wzmocnienie ich pozycji. SOR powinna przewidywać, że menedżerowie zostaną wyposażeni w uprawnienia niezbędne do przeprowadzenia

⁴⁶ W jakiejś mierze podtrzymywanie „sektorowości” w planowaniu polityki energetycznej prawdopodobnie jest spowodowane uzasadnionymi względami bezpieczeństwa, co jednak nie tłumaczy sygnalizowanych w niniejszej Opinii sprzeczności planowania strategicznego w SOR na linii polityka energetyczna – zrównoważony rozwój terytorialny.

projektów, zostanie określona ich odpowiedzialność, budżety oraz harmonogramy działań z precyzyjnie określonymi „kamieniami milowymi”.

Po trzecie, postuluje się stworzenie Centrum Studiów Strategicznych (dalej jako CSS). Ma to być ośrodek analityczno-programowy dla całej administracji rządowej, działający jako wydzielona jednostka budżetowa, zawierający pion analityczny, ewaluacyjny i projekcyjny. Celem CSS byłoby gromadzenie wiedzy rozproszonej pomiędzy różnymi instytucjami oraz ewaluacja projektów międzyresortowych: *„Polska pozostaje bodajże jedynym krajem w UE pozbawionym takiego ośrodka, co skutkuje – wysoce negatywną dla prawidłowości rozwoju długookresowego – marginalizacją kultury myślenia strategicznego i wzrostem ryzyka wpadania w rozmaite pułapki i zagrożenia”*⁴⁷.

Należy podkreślić, że wszystkie te działania to kroki w dobrą stronę, gdyż szukają synergii pomiędzy działaniami różnych elementów infrastruktury administracyjnej państwa. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że przy obecnym kształcie instytucjonalnym centralnej administracji państwowej skuteczność takich działań zależy wyłącznie od woli współpracy ministrów nadzorujących poszczególne resorty. Menedżerowie projektów nie będą zatem mieli łatwego zadania. W ich ręku będzie jedynie tzw. miękka siła (*softpower*), gdyż nie będą dysponowali ani funduszem zadaniowym, ani możliwością kreowania polityki kadrowej, ani potencjałem do tworzenia regulacji. Tym pilniejsze jest zadanie budowy mózgu państwa, czyli jednej instytucji gromadzącej wiedzę ze wszystkich ministerstw i kluczowych instytucji, w której to instytucji odbywa się strategiczne planowanie i ewaluacja najważniejszych polityk horyzontalnych. Strategiczną rolę w nowym modelu musi odgrywać zreformowana Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Tylko KPRM może bowiem stworzyć realne narzędzia do planowania zadań międzyresortowych, ich wdrażania oraz ewaluacji.

⁴⁷ Elżbieta Mączyńska, *Komentarz...*, op. cit.

12. Profesjonalizacja administracji jako inwestycja w kapitał ludzki

Istotna jest codzienna praktyka funkcjonowania administracji rządowej, która musi wdrażać ustalone cele strategiczne. Strategia nie wspomina, jak profesjonalizować jej działania, by cele mogły zostać rzetelnie zrealizowane. To właśnie od usprawnienia administracji powinny wychodzić wszystkie działania prorozwojowe rządu. Strategia ma być wykonywana głównie siłami kadr urzędniczych, zatem bez ich profesjonalizacji trudno będzie uzyskać satysfakcjonujące rezultaty i doprowadzić do wzrostu wartości poszczególnych wskaźników w międzynarodowych rankingach gospodarczych. Konieczna jest tu zakrojona na szeroką skalę, a jednocześnie selektywna inwestycja w kapitał ludzki. *„Strategia powinna być uzupełniona o zestaw poważnych działań na rzecz budowy kapitału ludzkiego w służbie publicznej (m.in. ścieżki kariery, strategia wynagradzania, stabilność pracy itp.), a także o działania zwiększające efektywność funkcjonowania tych instytucji (być może wybrane narzędzia New Public Management). Bez poprawy jakości pracowników służby publicznej Strategii w ogóle nie da się skutecznie realizować.*⁴⁸

Profesjonalizacji kadr urzędniczych powinno służyć podniesienie rangi Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP). Szkoła powinna być traktowana jako selektywny instrument inwestycji w kapitał ludzki, przysłowiowa kuźnia kadry menedżerskiej zarządzającej polską administracją. Zajęcia w KSAP w części dotyczącej zarządzania projektami publicznymi powinny się opierać na metodach warsztatowych, wykorzystujących rzeczywiste i fikcyjne studia przypadków. KSAP powinna funkcjonować na zasadzie elitarnego uniwersytetu, oferować programy na poziomie Master of Public Administration i współpracować z podobnie sprofilowanymi prestiżowymi uczelniami zagranicznymi. Zaznaczmy jednak, że zarządca kompetencje absolwentów KSAP jako menedżerów polskiej administracji powinny opierać się nie tylko na znajomości narzędzi *New Public Management* (według sugestii prof. Witolda Orłowskiego), ale także

⁴⁸ Witold Orłowski, *Opinia..., op. cit.*

nowych metod *Governance*, ukierunkowanych na współpracę różnych podmiotów w wymiarze horyzontalnym.

IV. Finansowanie projektów i innych działań przewidzianych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

1. Rozwój nie na kredyt – makroekonomiczne założenia Strategii

Jednym z kluczowych zagadnień wpływających na całościową ocenę SOR jest sposób sfinansowania planowanych inwestycji prorozwojowych. Jest to bez wątpienia pięta achillesowa Strategii. Jak bowiem inwestować, gdy generalnie brakuje oszczędności? Czy można inwestować, zapożyczając się i czy można wówczas liczyć na „rentę” z takich inwestycji, rozumianą w kategoriach korzyści ogólnospołecznych, a nie korzyści partykularnego rentiera-pośrednika (kimkolwiek by on nie był)?

Strategia nie zawiera kalkulacji całkowitych kosztów jej realizacji, tym samym nie określa też szacunkowych kosztów realizacji poszczególnych składających się na nią obszarów, programów i projektów flagowych. W debacie publicznej są więc formułowane opinie, że w ujęciu ekonometrycznym Strategia jest „dziurawa” i jako taka jest dokumentem niespełniającym kryteriów wdrożeniowych. Naszym zdaniem, Strategia, inicjując reorientację koncepcji rozwojowej Polski i jedynie hasłowo opisując szereg planowanych w jej ramach przedsięwzięć, nie musi zawierać dokładnego bilansu kosztów i źródeł ich sfinansowania. Ale w takim razie SOR powinna priorytetyzować planowane działania, jasno wskazując, które stanowią jej trzon, a z których (i w jakiej kolejności!) można (i będzie się) rezygnować w sytuacji niedoboru środków na prorozwojowe inwestycje. Strategia, niestety, nie zawiera tego typu zapisów.

Przeprowadzone na użytek Narodowej Rady Rozwoju analizy ogólnych założeń makroekonomicznych SOR prowadzą do wniosku, że źródła finansowania planowanych w Strategii działań nie zostały odpowiednio zabezpieczone. Prof. Witold Orłowski konstatuje,

że przewidziane w SOR działania w zakresie zwiększenia stopy oszczędności (mających być głównym źródłem finansowania działań przewidzianych w Strategii) są nieproporcjonalnie założonych celów. Potrzebne są znacznie dalej idące działania prooszczędnościowe. Takie podejście, „*po pierwsze, wymaga eliminacji deficytu budżetowego i wzrostu oszczędności sektora publicznego. Po drugie, wymaga stworzenia prawdziwych zachęt do wzrostu oszczędności, zwłaszcza emerytalnych.(...) Po trzecie, wymaga również ograniczenia ekspansji kredytu konsumpcyjnego (narzędziami regulacyjnymi), a także – a właściwie przede wszystkim – wzrostu zaufania do instytucji finansowych, w tym zwłaszcza wsparcia dla rozwoju instytucji oferujących możliwości oszczędzania długoterminowego. (...) Bez takich zmian, finansowa i makroekonomiczna spójność i realność Strategii pozostaje pod wielkim znakiem zapytania*”⁴⁹.

Podobny pogląd formułuje prof. Stanisław Gomułka. Podkreśla on, że jednym z najważniejszych założeń Strategii jest to, że „*wzrost nakładów na inwestycje w środki trwałe oraz na B+R będzie finansowany nie dużo większym niż dotąd napływem kapitału zagranicznego, ale silnym wzrostem oszczędności krajowych*”⁵⁰. W Strategii zakłada się, że to zwiększenie powinno być o około 10 pp. PKB, czyli z poziomu około 15% PKB do poziomu około 25%. Dlatego zdaniem cytowanego prof. Gomułka, w praktyce „*sukces strategii obecnego rządu w perspektywie długofalowej zależy w bardzo wysokim stopniu od tego, czy uda się doprowadzić do znacznego wzrostu skłonności do oszczędzania gospodarstw domowych oraz do eliminacji deficytu w finansach publicznych*”⁵¹. Idea większego uniezależnienia się Polski od kapitału zewnętrznego jest ze wszechmiar słuszna. Wymaga jednak bardzo konkretnych działań i ograniczeń w każdej z wymienionych sfer.

Nie sposób tutaj abstrahować od działań już podjętych, a rodzących (choćby potencjalnie) wymierne skutki finansowe w perspektywie średnio- i długookresowej. I tak, cytowany Stanisław Gomułka wyraża pogląd, że stworzenie podstaw dla realizacji celów inwestycyjnych Strategii oznacza konieczność wycofania się z projektu pomocowego dla „*frankowiczów*” oraz przesunięcia w czasie podniesienia kwoty wolnej od podatku oraz

⁴⁹ Witold Orłowski, *Opinia...*, *op. cit.*

⁵⁰ Stanisław Gomułka, *Materiał*, *op. cit.*

⁵¹ Stanisław Gomułka, *Materiał*, *op. cit.*

obniżenia wieku emerytalnego⁵². Strategia nie podejmuje tych tematów; przyjmuje się w niej (tak sądzimy), że projekty te są elementem bieżących prac rządu, parlamentu, a także prezydenta (por. prezydenckie inicjatywy ustawodawcze w tych kwestiach) o nieokreślonym wyniku.

2. Rozwiązania promujące długoterminowe oszczędzanie

Aby zwiększyć poziom oszczędności gospodarstw domowych, Strategia postuluje upowszechnianie kultury oszczędzania. SOR zakłada przede wszystkim rozwój programów emerytalnych w trzecim filarze – zarówno tych o charakterze grupowym (pracowniczym), jak i indywidualnym. Zakłada też upowszechnienie dostępu do pozaubezpieczeniowych produktów oszczędnościowych. Strategia nie odnosi się natomiast do funkcjonowania programów ubezpieczeniowych o charakterze obowiązkowym z tzw. pierwszego (ZUS) i drugiego filara (OFE). Planowana reforma emerytalna koncentruje się na rozwijaniu dobrowolnych programów oszczędnościowo-ubezpieczeniowych, co odróżnia ją od reformy z 1999 roku obejmującej reorganizację (w tym częściową komercjalizację) ubezpieczenia emerytalnego o charakterze obowiązkowym, a traktującej trzeci filar ubezpieczeń dobrowolnych jako obszar drugoplanowy (uzupełniający). Można więc powiedzieć, że istota planów zapisanych w SOR polega na dowartościowaniu tych rozwiązań prawnoinstytucjonalnych, których „prooszczędnościowy potencjał” nie został wcześniej wyzyskany.

Ten kierunek działań należy ocenić pozytywnie, wskazując na szersze spektrum możliwości. Dr Sławomir Antkiewicz postuluje np. rozszerzenie planowanych w SOR działań o poszerzenie obligacji skarbowych dla osób fizycznych i samorządów o obligacje infrastrukturalne oraz uruchomienie funduszy typu REIT (Real Estate Investment Trust)⁵³, a prof. Elżbieta Mączyńska wskazuje na niewykorzystany potencjał bankowości o charakterze spółdzielczym⁵⁴. Bez wątplenia, rozwój dobrowolnych form oszczędzania w dużym stopniu będzie zależeć od regulacji podatkowych. Ulgi / preferencje / zachęty podatkowe dla

⁵² Stanisław Gomułka, *Materiał*, op. cit.

⁵³ Sławomir Antkiewicz, *W jaki sposób...*, op. cit.

⁵⁴ Elżbieta Mączyńska, *Komentarz...*, op. cit.

rezygnujących z bieżącej konsumpcji na rzecz inwestycji długoterminowych to podstawowy instrument budowania kultury oszczędzania, który należałoby obudować innymi rozwiązaniami regulacyjnymi mającymi na celu „ograniczenie ekspansji kredytu konsumpcyjnego” oraz „wzrost zaufania do instytucji finansowych (...) oferujących możliwości oszczędzania długoterminowego”⁵⁵.

Należy jednak mieć na uwadze, że sukces Strategii w zakresie popularyzacji kultury inwestycji i oszczędzania na rynku krajowym przy planowanym ograniczeniu zadłużenia zagranicznego z dużym prawdopodobieństwem będzie skutkować niższym poziomem i wolniejszym wzrostem konsumpcji. Jak zaznacza Witold Orłowski, „warunkiem makroekonomicznym realizacji Strategii jest bowiem wyraźne przyhamowanie wzrostu konsumpcji poniżej tempa wzrostu dochodów i PKB, a w ślad za tym spadek relacji konsumpcji do PKB (jest to arytmetyczna oczywistość!)”⁵⁶. Jeszcze dobitniej ujmuje to Stanisław Gomułka, którego zdaniem realizacja Strategii „automatycznie oznacza konieczność zmniejszenia udziału konsumpcji w PKB o 10 pp”⁵⁷. W SOR przewiduje się jednak relatywnie wysoką stopę wzrostu spożycia (głównie prywatnego, około 4%) i zarazem bardzo wysoką stopę wzrostu inwestycji (nakładów na środki trwałe – do ponad 7% w latach 2018-2019). Zakładany wysoki wzrost spożycia wydaje się tu stać w kolizji z planowanym wzrostem oszczędności. Strategia tego problemu nie rozwiązuje.

V. Uwagi do redakcyjnej strony Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

1. Potencjalna sprawczość prac programujących

Redakcja opiniowanej wersji Strategii odzwierciedla okoliczność, że dokument jest syntezą prac równoległych prowadzonych w resortach i w międzyresortowych zespołach roboczych: „ze względu na przyjętą metodykę pracy opartą o karty projektu widoczny stał się wkład

⁵⁵ Witold Orłowski, *Opinia...op. cit.*

⁵⁶ Witold Orłowski, *Opinia..., op. cit.*

⁵⁷ Stanisław Gomułka, *Materiał..., op. cit.*

poszczególnych resortów, dzięki czemu dokument zyskał na konkretach, ale miejscami stracił spójność i przejrzystość. (...) Cały dokument cechuje brak jednolitej redakcji, co przejawia się bardzo dużymi różnicami w stopniu konkretności i szczegółowości zapisów poszczególnych części oraz ich objętości”⁵⁸.

Okoliczność ta, pomimo związanych z nią słabości i uchybień redakcyjnych tekstu (o czym poniżej), to mimo wszystko wartość dodana SOR jako dokumentu programującego politykę rozwojową państwa. Posiadanie takiego, nawet redakcyjnie „niedorobionego”, materiału programującego jest bowiem dużo lepszą sytuacją wyjściową niż posiadanie spójnego dokumentu przygotowanego przez eksperckie *task force*, który jednak nie ma realnego przełożenia czy to na świat decydentów politycznych, czy ministerialnej administracji średniego szczebla. W tym kontekście warto przywołać *Długofalową Strategię Rozwoju Kraju „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”* z 2013 roku, która – będąc dokumentem zwartym i merytorycznie spójnym (sama treść tego dokumentu nie jest przedmiotem analizy w niniejszej Opinii) – nie znalazła u decydentów wspomnianego przełożenia na bieżące programowanie polityki publicznych.

Ujmując to najkrócej, sam tryb prac nad dokumentem programującym polityki publicznej jest działaniem sprawczym w tym znaczeniu, że uruchamia on (może uruchamiać) określone procesy współdziałania i udrożnia (może udrożniać) określone mechanizmy komunikowania się decydentów publicznych i urzędników.

Niemniej jednak, podejmując prace nad zmianami merytorycznymi w SOR uwzględniającymi uwagi, opinie i postulaty formułowane w ramach konsultacji społecznych, należy poddać ten dokument ponownemu, gruntownemu opracowaniu redakcyjnemu, uwzględniającemu nie tylko poprawność językową, ale również strukturę opracowania oraz styl (style) narracji.

⁵⁸ Grzegorz Wiśniewski, *Opinia..., op. cit.*

2. Problemy definicyjne

Wypracowywanie nowego paradygmatu rozwoju wymaga krytycznej weryfikacji i właściwej operacjonalizacji używanych już w programowaniu polityki państwa pojęć oraz odważnego formułowania nowych kategorii analitycznych. Tymczasem, jak zaznacza prof. Konrad Raczkowski, *„Strategia, jako instrument elastycznego zarządzania głównymi procesami rozwojowymi kraju prezentuje niekiedy bardzo rozmyte ujęcia modelowe rozwoju, odnoszące się zwłaszcza do wyzwań rozwojowych, nowego modelu rozwoju, podstawowych źródeł finansowania strategii oraz systemu koordynacji i realizacji strategii”*⁵⁹.

Kluczowe pojęcia, na których opiera się koncepcja odpowiedzialnego rozwoju, nie zostały w SOR (wystarczająco) precyzyjnie zdefiniowane. Naszym zdaniem cztery z nich (tytułowy „odpowiedzialny rozwój”, „innowacyjność”, „reindustrializacja” oraz „kapitał społeczny”) wymagają operacjonalizacji, umożliwiającej przełożenie celów na działania operacyjne i następnie pomiar skuteczności i efektywności realizacji tych celów za pomocą tych działań.

Odpowiedzialny rozwój. Jak zauważa dr Michał Łuczewski, w Strategii nie ma *„precyzyjnej, logicznej definicji np. poprzez wymienienie wymiarów odpowiedzialności wymiarów rozwoju (warstwa opisowa)”*⁶⁰ tego najważniejszego terminu. Jest on używany na zasadzie impresji i „kolejnych przybliżeń”, raczej w narracji o charakterze perswazyjnym. Ta nieprecyzyjność (powodująca różne możliwe rozumienie terminu) generuje szereg pytań i wątpliwości, przede wszystkim o odpowiedzialność poszczególnych zbiorowych aktorów w procesie orientowania Polski na nową ścieżkę rozwojową, w tym w zakresie relacji między szeroko rozumianym rozwojem społecznym, a wzrostem gospodarczym. Nie jest bowiem oczywiste, *„czy rozwój jest wzrostem gospodarczym i solidarnością, czy z nich wynika, czy też je tworzy?”*⁶¹.

Michał Łuczewski wskazuje też na potrzebę pozycjonowania „rozwoju odpowiedzialnego” względem „rozwoju równoważonego” (która to kategoria pojęciowa jest w SOR używana, głównie w kontekście rozwoju

⁵⁹ Konrad Raczkowski, *Opinia...*, op. cit.

⁶⁰ Michał Łuczewski, *Uwagi...*, op. cit.

⁶¹ Michał Łuczewski, *Uwagi...*, op. cit.

terytorialnego odchodzącego od koncepcji polaryzacyjno-dyfuzyjnej), ale także względem „rozwoju integralnego” (termin nieobecny w SOR, a warty odniesienia; koncepcja integralnego rozwoju, odwołując się do personalizmu Karola Wojtyły/Jana Pawła II jest bowiem holistyczna i spójna zarazem, łącząc materialne aspekty rozwoju z rozwojem kulturalnym i duchowym, uwzględniając przy tym etyczny wymiar procesów rozwojowych)⁶². Koncepcja rozwoju integralnego z uwzględnieniem rozwiązania kwestii ekologicznej wyłożona jest na przykład w encyklice *Laudato si* papieża Franciszka.

Innowacyjność. Prof. Stanisław Gomułka zwraca uwagę, że ten popularny obecnie termin jest w Strategii rozumiany w sposób nieco mylący. Zgodnie z literaturą przedmiotu *„innowacje w gospodarce to przede wszystkim wprowadzane przez przedsiębiorstwa nowe produkty i nowe metody ich wytwarzania. (...) Tymczasem autorzy Strategii przez innowacyjność gospodarki rozumieją udział nakładów krajowych na B+R w PKB (...) lub udział nowych polskich patentów w relacji do światowej produkcji patentów (...). To są jednak miary innowacyjności samego polskiego sektora B+R, a nie miary innowacyjności polskiej gospodarki”*⁶³. Takie zamieszanie definicyjne rodzi niejasności na poziomie diagnozy. Mamy bowiem w Polsce *„bardzo dużą różnicę między innowacyjnością gospodarki a innowacyjnością sektora B+R. (...) Innowacyjność polskiej gospodarki była i jest nadal wysoka, dużo wyższa niż krajów takich jak Niemcy, Japonia czy Stany Zjednoczone. Taka sytuacja jest normą wśród krajów mniej rozwiniętych technologicznie, ale doganiających kraje najbardziej rozwinięte. Bardzo niska, niemal zerowa, jest natomiast innowacyjność polskiego sektora B+R”*⁶⁴. Ergo, dokument powinien wyraźnie odróżniać innowacyjność gospodarki od innowacyjności sektora B+R.

Reindustrializacja. W literaturze przedmiotu termin „reindustrializacja” jest używany na określenie spadku udziału przemysłu w PKB oraz spadku zatrudnienia na skutek wyprowadzania produkcji przemysłowej za granicę. Dlatego postulat reindustrializacji jest dość zaskakujący, ponieważ diagnoza zawarta w Strategii wskazuje, że Polska

⁶² Michał Łuczewski, *Uwagi..., op. cit.*

⁶³ Stanisław Gomułka, *Materiał..., op. cit.*

⁶⁴ Stanisław Gomułka, *Materiał..., op. cit.*

należy do grona krajów z wyższym udziałem przemysłu w PKB niż ma to miejsce przeciętnie w krajach UE-28. W 2014 roku udział przemysłu w PKB Polski wynosił 22,2% (w Strategii nie podano źródła tych danych, zapewne chodzi o Eurostat). Poziom uprzemysłowienia Polski jest zatem stosunkowo wysoki i można co najwyżej mówić o podejmowaniu działań, które mają zwiększyć przytoczony wskaźnik lub zwiększyć innowacyjność przemysłu, a nie przywracać przemysł, który w ogóle nie istnieje lub ma marginalny udział w PKB.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem prof. Witolda Orłowskiego „*należałoby więc raczej mówić o zmianie modelu uprzemysłowienia poprzez promowanie działalności przemysłowej o wyższej wartości dodanej i zaawansowaniu technologicznym, a nie o reindustrializacji*”⁶⁵.

Lektura Strategii wskazuje, że pod pojęciem reindustrializacji autorzy rozumieją w rzeczywistości dążenie do nasycenia przemysłu wysokowartościowymi usługami (B+R, Design, ICT) co ma spowodować większy udział innowacyjnych produktów i wzrost produktywności. Takie rozumienie zbliża obszar reindustrializacji do tematyki rozwoju innowacyjnych firm wymienionego w Strategii jako odrębny obszar koncentracji działań. Reasumując, naszym zdaniem postulat „reindustrializacji” należałoby – stosując terminologię SOR – zawęzić np. do postulatu „inteligentnej reindustrializacji”.

Kapitał społeczny. Właściwa operacjonalizacja tego terminu jest niezbędna. Problematyka kapitału społecznego pojawiła się już bowiem w dokumentach programujących politykę społeczną państwa (*Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020* przygotowana w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego) oraz w dokumentach programujących absorpcję funduszy unijnych, przede wszystkim zaś środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Kluczowe znaczenie w tym aspekcie miał Program Operacyjny Kapitał Ludzki, gdzie termin „kapitał społeczny” pojawił się wielokrotnie, niestety, na poziomie czysto deklaratywnym (narracyjnym), a nie operacyjnym. Wskaźniki realizacji celów zostały w POKL tak skonstruowane, że przy rozliczaniu się z realizacji projektów mających służyć budowaniu kapitału społecznego obowiązywały miary liczbowe określające kapitał ludzki.

⁶⁵ Witold Orłowski, *Opinia..., op. cit.*

Brak operacjonalizacji, zdaniem Michała Łuczewskiego⁶⁶, stawia pod znakiem zapytania sens dalszego posługiwania się terminem „kapitał społeczny” w SOR i innych dokumentach programujących politykę państwa. Nie stawiamy sprawy tak radykalnie, dostrzegamy wysiłek włożony przez Autorów SOR w operacjonalizację tego pojęcia, co jest pochodną wyeksponowania w Strategii inkluzywnego charakteru polityki rozwojowej państwa. Niemniej dookreślenie terminu „kapitał społeczny” nadal jest niewystarczające.

3. Analityka a mieszanie trybów narracji

Diagnoza zawarta w SOR, zwłaszcza w odniesieniu do pułapek średniego rozwoju i rozwoju zależnego jest, generalnie, trafna i jako taka jest mocną stroną dokumentu. Należy jednak zaznaczyć, że wadą SOR jest pewna skłonność do mieszania trzech „porządków”: (1) jak jest? (analityka diagnostyczna), (2) jak być powinno? (programowanie polityk publicznych), (3) jak może być? (analityka prognostyczna) i związane z tym nakładanie się i przenikanie trzech trybów narracji. Tekst jest nazbyt „narracyjny”; ujmując to kolokwialnie, jest on nieco przegadany. Przy czym nie chodzi tylko o zauważalną skłonność do powtarzania pewnych treści i wątków, czy formułowania akapitów i passusów w gruncie rzeczy niekonkludujących. Chodzi przede wszystkim o to, że pomimo licznych elementów segmentujących treść (ramki, zestawienia, strukturyzacja tekstu, punktory, różne czcionki), w narracji nakładają się na siebie elementy czysto diagnostyczne (jak jest i dlaczego jest „nie tak?”), prognostyczne (tezy wynikające z rozpoznania ogólnych trendów i procesów rozwojowych) oraz planistyczne (co zamierzamy osiągnąć, zrealizować?). Nie są to pojedyncze przypadki, ale ogólna słabość redakcji dokumentu.

Jak się jednak wydaje, sygnalizowaną tu wadę „techniczną” SOR można istotnie ograniczyć przez skrócenie objętości dokumentu dokonaną w fazie finalnych prac redakcyjnych. Nie chodzi o to, aby po prostu mechanicznie tekst SOR skrócić, licząc, że będzie wówczas łatwiejszy do przyswojenia (taką „przyswajalność” można osiągnąć w prostszy sposób,

⁶⁶ Michał Łuczewski, *Uwagi..., op. cit.*

przygotowując *Executive Summary* jako rozdział 1 SOR lub w postaci odrębnego dokumentu zależnego). Chodzi o inteligentne skracanie, polegające na uspoźnianiu SOR przez rezygnację z fragmentów niekonkludujących oraz jak najdalej idące porządkowanie narracji przez jasne i konsekwentne rozróżnianie wspomnianych „trybów” wypowiedzi (diagnoza, prognoza, planistyka). Zgodnie z sugestią dr Michała Łuczewskiego, najważniejsze jest tu jasne odróżnienie warstwy opisowej od perswazyjnej⁶⁷.

4. Brak odniesień do obowiązujących krajowych dokumentów strategicznych

Strategia stanowi wymaganą przez *Ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* aktualizację obowiązującej średniookresowej strategii rozwoju kraju tj. *Strategii Rozwoju Kraju 2020* przyjętej przez Radę Ministrów 25 września 2012 roku. Strategia nie odnosi się do dokumentu przygotowanego przez Ministerstwo Gospodarki z 5 maja 2015 roku pt. *Priorytety Polityki Przemysłowej 2015-2020+*, mimo że Strategia w wielu miejscach pokrywa się z tym opracowaniem. Strategia jedynie wzmiankuje istnienie dokumentu pt. *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”* z 11 stycznia 2013 roku przygotowanego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji na podstawie obszernego raportu Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów pt. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, nie precyzując w jakim stopniu i w jakim zakresie stanowi jej kontynuację (aktualizację), a w jakiej proponuje rozwiązania alternatywne w ramach nowego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Brakuje też odniesień do strategii UE *Europa 2020* czy przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ *Agendy 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju*⁶⁸. A przede wszystkim brakuje legitymizacji nowego modelu rozwojowego przez odniesienie do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Jest to tym bardziej zaskakujące, że model odpowiedzialnego rozwoju wydaje się wpisywać w ramy społecznej gospodarki rynkowej mocniej niż model rozwoju

⁶⁷ Michał Łuczewski, *Uwagi...*, op. cit.

⁶⁸ Por. Konrad Raczkowski, *Opinia...*, op. cit.

zależnego czy koncepcja rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego, które SOR stara się przewyciężyć.

Podsumowując, Strategia powinna być spójna z wcześniejszymi, obowiązującymi dokumentami programującymi politykę społeczno-gospodarczą państwa, stanowiąc ich rozwinięcie (dopełnienie) lub jasno wskazując, czym się do nich różni, a przez to je w tych aspektach zastępuje. Z jednej bowiem strony szereg wyzwań rozwojowych pozostaje od kilku lat rozpoznanych, co odzwierciedla treść kolejnych strategicznych dokumentów programujących i podkreślanie ciągłości działań i planów państwa jest jak najbardziej pożądana. Z drugiej, programowane odejście od rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego na rzecz rozwoju odpowiedzialnego i zrównoważonego (w aspekcie terytorialnym i społecznym) wymaga jasnego wskazania, jakie (a tym samym i gdzie zapisane) elementy programowania zostają odrzucone.

* * *

Cele, jakie zakłada Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, odpowiadają w dużym stopniu na potrzeby obecnego etapu rozwoju Polski, a jej wdrożenie jest potrzebne. Wyrażamy nadzieję, że tak się stanie, a niniejsza Opinia przygotowana w ramach prac Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP okaże się pomocna w dopracowaniu Strategii i narzędzi jej wdrożenia.

II. Zestawienie przywoływanych w *Opinii* opracowań przygotowanych na potrzeby prac Zespołu Zadaniowego do spraw oceny projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

1. W jaki sposób można wykorzystać instytucje i instrumenty polskiego rynku kapitałowego do wsparcia rozwoju polskiej gospodarki?

dr Sławomir Antkiewicz

Zakład Międzynarodowych Rynków Finansowych
Wydział Ekonomiczny
Uniwersytet Gdański

Niniejsza ekspertyza opiera się na założeniu, że dotychczasowe kierunki rozwoju polskiego rynku kapitałowego nie są optymalne. Nie wspierają one prawidłowo rozwoju polskiej gospodarki. Braki i niedociągnięcia widoczne są szczególnie od strony dostępnych instrumentów finansowych. Jednak niektóre instytucje rynku kapitałowego również muszą zostać poddane transformacji.

Rekomenduje się zatem wprowadzić szereg reform polskiego rynku kapitałowego, aby w większym stopniu realizował on funkcję wspierania rozwoju polskiej gospodarki.

Korzystne zmiany proponuje w tym zakresie **Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju** przygotowana przez Ministerstwo Rozwoju. Z punktu widzenia rynku kapitałowego szczególne znaczenie ma część Strategii nazwana Programem Budowy Kapitału.

W pełni należy się zgodzić z tezą zaprezentowaną w Strategii, że polska gospodarka cechuje się **niską stopą inwestycji, w szczególności niską stopą inwestycji sektora prywatnego**. Sektor bankowy w większym stopniu finansuje konsumpcję osób fizycznych oraz zakup nieruchomości (kredyty hipoteczne), niż inwestycje przedsiębiorstw.

Jednak pomijając finansowanie konsumpcji i nieruchomości, i tak najważniejszą rolę w finansowaniu przedsiębiorstw pełnią kredyty bankowe. Rola instrumentów rynku kapitałowego jest znacznie mniejsza.

W szczególności dotyczy to **emisji papierów dłużnych przez przedsiębiorstwa**, których wykorzystanie jest niewielkie.

Przez dziesięciolecia dominacja kredytów nad emisjami papierów wartościowych charakteryzowała „kontynentalno-europejski” model finansowania przedsiębiorstw. Przeciwnieństwem był model „angloamerykański” zakładający finansowanie podmiotów gospodarczych poprzez emisje papierów wartościowych na rynku kapitałowym. O ile jeszcze kilka lat temu można było uzasadniać model finansowania przedsiębiorstw w Polsce kopiowaniem rozwiązań europejskich, o tyle obecnie nawet Komisja Europejska wyszła z założenia, że opieranie finansowania przedsiębiorstw na kredytach bankowych nie jest korzystnym rozwiązaniem.

W ramach tzw. Zielonej Księgi **Unii Rynków Kapitałowych** Komisja Europejska proponuje inicjatywy mające na celu rozwijanie w Europie **finansowania poprzez rynki kapitałowe** (nie zaś poprzez kredyty bankowe), ze szczególnym uwzględnieniem położonym na finansowanie infrastruktury oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Unia Rynków Kapitałowych ma na celu zwiększenie roli zarówno inwestorów indywidualnych, jak i instytucjonalnych (np. fundusze inwestycyjne, firmy ubezpieczeniowe) w finansowaniu gospodarki, a w rezultacie zmniejszenie roli, jaką w tym finansowaniu wcześniej odgrywały banki.

Nie ulega zatem wątpliwości, że istnieje kilka ważnych warunków związanych z rynkiem kapitałowym, które powinny zostać wdrożone, aby gospodarka szybciej się rozwijała.

1. Zwiększenie poziomu inwestycji w Polsce poprzez mobilizację różnych źródeł środków finansowych. Szczególnie mało wykorzystywanymi instrumentami są **dłużne papiery wartościowe emitowane przez polskie przedsiębiorstwa**. Do tej pory przegrywają one konkurencję z kredytami bankowymi. W niewielkim stopniu inwestowaniem w tego typu instrumenty zainteresowane są osoby fizyczne.

2. Dla szybszego i bardziej efektywnego tworzenia oszczędności osób fizycznych należy jak najszybciej uruchomić **Program Budowy Kapitału Polaków**. Najważniejszą rolę w tym zakresie odgrywa reforma III filaru emerytalnego, poszerzenie oferty obligacji skarbowych oraz doprecyzowanie zachęt podatkowych dla długoterminowego oszczędzania.

3. Środki finansowe dla rozwoju gospodarki mogłyby być w większym stopniu mobilizowane, gdyby lepiej rozwinięte było **partnerstwo publiczno-prywatne**.

Ad. 1. Wspieranie rozwoju rynku dłużnych papierów wartościowych przedsiębiorstw

a) Istota i zalety dłużnych papierów wartościowych (obligacji)

Dłużny papier wartościowy jest papierem poświadczającym wiarygodność, obejmującą zobowiązanie dłużne emitenta wobec jej właściciela na określoną sumę wraz ze zobowiązaniem do wypłaty oprocentowania w ustalonych terminach. W przypadku gdy termin ten jest dłużny niż jeden rok – mamy do czynienia z obligacją, zaś gdy termin jest krótszy – jest to krótkoterminowy papier dłużny, określane też obligacją krótkoterminową. W toku dalszej analizy sformułowania „papier dłużny” oraz „obligacja” będą traktowane zamiennie.

Obligacja stanowi z punktu widzenia emitenta instrument czasowego korzystania z funduszy pozabankowych. Czas ten w wielu przypadkach może być znacznie dłuższy od terminu kredytu bankowego. Podmiot emitujący obligacje może je traktować jako alternatywne źródło pozyskania kapitału w stosunku do emisji akcji (o ile istnieje możliwość takiej emisji) i kredytu bankowego. Emisja obligacji jako forma finansowania kapitałem obcym uważana jest za tani sposób finansowania podmiotu, gdyż płatności odsetkowe z tytułu oprocentowania są odpisywane jako koszty finansowe od podstawy opodatkowania zysku brutto podatkiem dochodowym. Koszt kapitału uzyskiwanego z emisji obligacji jest zatem niższy od kosztu kapitału pozyskanego z emisji akcji, w stosunku do którego taki odpis nie istnieje. Warto również podkreślić, że dywidenda wypłacana jest akcjonariuszom z zysku po opodatkowaniu, co także jest czynnikiem podwyższającym koszt kapitału własnego.

Emisja obligacji traktowana jest jako zaciągnięcie długu pozabankowego. Emitent odnosi z tego tytułu korzyść, gdyż nie musi płacić bankowi prowizji naliczanej przy pobieraniu kredytu. Ponadto unika on nadzoru bankowego przy wykorzystywaniu kolejnych transz kapitału. Podstawową wadą emisji obligacji jest natomiast niepewność co do

wielkości pozyskanego kapitału, wynikająca z problemów z ich sprzedażą. Niepewna jest również sytuacja finansowa emitenta w momencie wykupu papierów.

b) Nedorozwój rynku dłużnych papierów wartościowych w Polsce – diagnoza

W Polsce dostrzec można pewną asymetrię rozwoju poszczególnych segmentów rynku kapitałowego. Rynek akcji zdobył relatywnie dużą popularność bardzo szybko. Wynikało to m.in. z procesu prywatyzacji przedsiębiorstw, z szeroko zakrojonej kampanii marketingowej dotyczącej inwestowania w akcje oraz z dobrej koniunktury na światowych rynkach akcji w latach dziewięćdziesiątych XX w. Także drugi segment polskiego rynku kapitałowego – rynek obligacji skarbowych – rozwinął się bardzo szybko. Wynikało to przede wszystkim z faktu istnienia ulg podatkowych dla osób fizycznych nabywających obligacje skarbowe.

Natomiast do słabiej rozwiniętych zaliczyć należy segment papierów dłużnych emitowanych przez przedsiębiorstwa. Ten niedorozwój jest tym bardziej zastanawiający, że emisja takich papierów jest w krajach rozwiniętych jedną z trzech głównych form pozyskiwania kapitału przez spółki (obok emisji akcji i zaciągania kredytów inwestycyjnych).

c) Dominacja emisji publicznych obligacji na giełdowym rynku Catalyst

Według stanu na 1 września 2016 r. do obrotu publicznego na Catalyst dopuszczone były obligacje spółek 2C Partners, AB, Action, Admiral Boats, American Herart, ABS, Alior Bank, AmRest, AOW Faktoring, ARP, ATAL, Autochem, BBI Development NFI, Benefit, BGK, Biomed, BOŚ, Bank Pocztowy, Best, BZ WBK, Capital Park, Lindorf, CCC, Chemoserwis, Ciech, Comp, Cyfrowy Polsat, Capital Service, Cube, Dekpol, Dom Development, Developers, Echo, ED, EFM, EGB, EBI, Elzab, Elemental, Europejski Bank Inwestycyjny, Enea, Energa, Erbud, Eurocent, Eurocash, Everest Capital, FAM, Fast Finance, Fundusz Hipoteczny DOM, Florsen, Famur, Ferratum Capital Poland, Getback, GEO, Griffin, Ghelamco Invest, Getin Noble Bank, Giełda Papierów Wartościowych, GTB, GTC, HB, Hussar, IIF, ING, Indos,

Invista, IPF, Integer, J.W.Construction, ZPM Henryk Kania, Kredyt Inkaso, Klon, Medius, Kosmet, Kruk, Kerdos, LC Corp, Locum, LZMO, mBank, MCI Management, Medical, Midas, Medort, Bank Millennium, MAK Dom, Mikrokasa, Multimedia Polska, Murapol, Marvipol, MW Trade, Nordic, Orbis, Polbrand, PCC Rokita, Exol, Paged, PGE, PGF, PGNiG, Pragma Inwestycje, OT Logistics, PKN Orlen, PKO BP, Propety Lease, Polnord, Poznańska, Pozbud, P.R.E.S.C.O. Group, Pragma Faktoring, Pragma Inkaso, Raiffeisen Bank, Robinson, Robyg, Ronson Europe, SAF, Sygnity, SMS Kredyt, Summa, T-bull, Torpol, Tauron, Unified, Unidevelopment, Unibep, Vindexus, Voxel, Vantage, WB Electronics, Wikana, Work Service, WSiP, Warimpex, Ropczyce, PZU Finance, PKO Finance. **Powyższe spółki, których obligacje są notowane na rynku publicznym stanowią znakomitą większość spośród wszystkich spółek, które wyemitowały obligacje.** Standardem w Polsce stało się umieszczanie obligacji na rynku publicznym bezpośrednio po emisji, co przed wybuchem światowego kryzysu finansowego w 2008r. było względnie rzadkim zjawiskiem.

d) Wysokie koszty i konkurencja kredytów bankowych jako główne przeszkody rozwoju rynku

Przedsiębiorstwa na polskim rynku finansują się głównie kredytami bankowymi, albo środkami własnymi (zyski zatrzymane). Jeżeli pominiemy powyższe formy finansowania i skupimy się na emisji papierów wartościowych na rynku kapitałowym, wciąż zauważyć można przytłaczającą przewagę emisji akcji nad emisjami papierów dłużnych. Można postawić pytanie, jakie przyczyny leżą u podstaw niskiego zainteresowania spółek emitowaniem obligacji? Niespełna 200 emitentów zdecydowało się na emisję obligacji (przeważnie emisje publiczne), podczas gdy na publiczną emisję akcji – blisko 500 emitentów, zaś na niepubliczną emisję akcji – kilka tysięcy spółek.

Przed wszystkim zwrócić należy uwagę na nieprzewidywalność kosztów pozyskania kapitału związaną ze zmianami realnych stóp procentowych oraz na niskie koszty alternatywnych źródeł finansowania (głównie kredytów). Nieprzewidywalność zmian stóp procentowych w Polsce powoduje, że spółki niechętnie korzystają z długoterminowego finansowania obligacjami. Preferują one finansowanie krótkoterminowe, głównie poprzez kredyty bankowe. Finansowanie poprzez

krótkoterminowe kredyty ogranicza ryzyko stopy procentowej, za względu na krótki termin kredytu, oferując jednocześnie duże możliwości ponownego finansowania.

Z powyższego wynika, że najważniejszą alternatywą dla finansowania poprzez emisje obligacji jest kredyt bankowy. **Spółki decydować się będą na emisje obligacji, jeśli będą one tańszym i prostszym źródłem finansowania.** Porównując obligacje i kredyty, warto zwrócić uwagę na cechy obligacji, które potencjalnie mogą zwiększyć zainteresowanie tymi instrumentami przez emitentów. **Przewaga obligacji nad kredytami** sprowadza się do następujących kwestii:

- a. dywersyfikacja źródeł finansowania (zmniejsza się uzależnienie od banku),
- b. ustanowienie silnych relacji z inwestorami instytucjonalnymi, co może stanowić pierwszy etap procesu upubliczniania spółki,
- c. szybkość pozyskania kapitału,
- d. brak obowiązku precyzowania celu wykorzystania pozyskiwanych funduszy,
- e. fakultatywność ustanawiania zabezpieczeń emisji.

W odniesieniu do tego ostatniego zagadnienia warto wspomnieć, że w przypadku kredytów kwestia ich zabezpieczenia staje się często kluczowym problemem przy negocjacjach banku z potencjalnymi kredytobiorcami. Nie można pominąć także kosztów związanych z ustanowieniem zabezpieczenia kredytu bankowego. Ponadto przy dużych kredytach ważnym ograniczeniem są limity koncentracji, wpływające na ograniczenie maksymalnej ekspozycji banku.

Pomimo powyższych uwag w polskich warunkach wykorzystanie kredytów bankowych przez przedsiębiorstwa zdecydowanie dominuje nad emisjami obligacji korporacyjnych. Wynika to z:

- a) rozproszenia polskiej gospodarki, w której dominują podmioty małe i średnie (pożądana kwota finansowania jest zbyt niska, aby pozyskiwać kapitał na rynku publicznym),
- b) niewielkiego zainteresowania inwestorów przejmowaniem ryzyka emitentów, co skutkuje koniecznością gwarantowania wykupu przez banki organizujące emisje,
- c) zbyt wysokich wymogów dopuszczeniowych oraz informacyjnych, związanych z plasowaniem emisji na rynku publicznym,

- d) słabo rozwiniętej i relatywnie drogiej instytucji ratingu,
- e) niestabilnego i względnie niskiego popytu na nowe emisje papierów dłużnych wynikający ze zbyt słabej promocji tego segmentu rynku.

Od 2000 r. przedsiębiorstwa nie są zobligowane do podawania celu emisji obligacji, jednak w przypadku spółek publicznych informacje te przeważnie są przekazywane inwestorom. Celami tymi są najczęściej: finansowanie realizacji inwestycji rzeczowych i finansowych, restrukturyzacja źródeł finansowania oraz poprawa płynności podmiotu.

Najważniejszymi wadami publicznej emisji obligacji przedsiębiorstw są wysokie koszty emisji, obowiązki informacyjne oraz czasochłonność pozyskania kapitału. Wady te mogą przyczyniać się do powolnego rozwoju publicznego segmentu obligacji przedsiębiorstw. Istotną barierą jest też wpływ konkurencyjnych źródeł finansowania (kredyty, pożyczki), które mogą okazać się bardziej efektywne dla podmiotu poszukującego kapitału.

Koszty związane z publiczną emisją obligacji składają się z kosztów doradztwa inwestycyjnego oraz kosztów przeprowadzenia oferty. Koszty doradztwa obejmują opracowanie strategii pozyskania środków oraz doradztwo prawne w zakresie uchwał podejmowanych przez organy emitenta. Natomiast koszty przeprowadzenia oferty obejmują sporządzenie prospektu emisyjnego lub memorandum, sporządzenie wzorów formularza zapisu na papiery, wynagrodzenie prowizyjne organizatora emisji z tytułu subskrypcji obligacji, koszty opłat pobieranych przez GPW, KNF i KDPW. Suma wszystkich kosztów związanych z publiczną emisją obligacji może wynosić nawet 3% wartości emisji. Jest to wartość dość wysoka, zniechęcająca do uplasowania walorów na giełdowym rynku.

Omawiając bariery wykorzystania emisji publicznej obligacji, nie sposób pominąć **braków w doświadczeniu i wiedzy menedżerów w zakresie wykorzystania obligacji oraz stosunkowo wysokich progów opłacalności emisji.** Stają się one opłacalne dopiero przy emisjach większych niż: a) kilkanaście mln PLN (emisje publiczne), b) ok. 1-2 mln PLN (emisje niepubliczne) co dla niektórych podmiotów jest wartością znacznie przekraczającą zapotrzebowanie na finansowanie obce.

Warto zwrócić też uwagę na **rolę banków** na rynku obligacji korporacyjnych oraz na implikacje związane z organizacją obrotu na GPW w Warszawie (rynek Catalyst). Banki organizujące emisje nie są zainteresowane rozwojem giełdowego rynku obligacji. Kredyty bankowe umożliwiają im bowiem realizację wyższych marż, zaś już po udzieleniu kredytu banki starają się kształtować relacje na linii bank - zadłużone przedsiębiorstwo, które pomagają w sprzedaży kolejnych produktów kredytowych. W konkluzji należy stwierdzić, że utworzenie przez GPW odrębnego segmentu rynku obligacji korporacyjnych (Catalyst) oznacza dla banków znaczne obniżenie dochodów z tytułu marż kredytowych.

Niewysokie zainteresowanie obligacjami ze strony inwestorów jest rezultatem **niskiej płynności obrotu tymi walorami**, co powoduje ryzyko dla inwestora, że w danym momencie nie będzie mógł zbyć papierów na rynku. Aby bariera ta została usunięta, musi nastąpić zdecydowane zaangażowanie silnych inwestorów instytucjonalnych na rynku analizowanych obligacji. Chodzi tutaj przede wszystkim o fundusze inwestycyjne oraz instytucje zarządzające trzecim filarem emerytalnym, które muszą dopasować strukturę swoich aktywów do standardów nakreślonych w statucie. Trzeba też zadbać o pozyskanie silnych animatorów rynku, którzy zapewnią płynność obrotu w czasie, gdy rynkowi inwestorzy nie będą zbyt zainteresowani nabywaniem walorów.

Dotychczasowe zmiany prawne znacznie zwiększyły poziom wykorzystania obligacji przez polskie spółki, jednak znaczenie tych instrumentów na tle emisji akcji oraz zaciągania kredytów wciąż nie jest duże. Biorąc pod uwagę tendencje na rynkach światowych, jest to sytuacja specyficzna. Na rozwiniętych rynkach kapitałowych, a w szczególności na rynkach funkcjonujących w ramach niemieckiego modelu, udział obligacji w obrotach giełdowych przekracza często 50–60%. Wydaje się, że jedynie **szybka redukcja kosztów związanych z wprowadzeniem obligacji do obrotu publicznego może zachęcić do plasowania emisji na rynkach regulowanych**. W przeciwnym wypadku kredyty będą wciąż głównym narzędziem finansowania przedsiębiorstw.

Ad. 2. Szybkie wdrożenie Programu Budowy Kapitału

a) Diagnoza dotychczasowego nieefektywnego modelu budowania oszczędności

Elementem Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jest Program Budowy Kapitału Polaków. Jest on dobrą reformą dotychczasowego systemu emerytalnego. **Nie tylko bowiem buduje bardziej stabilny system zabezpieczenia emerytalnego, ale również przyczynia się do zwiększenia oszczędności osób indywidualnych.** Ponadto wspiera on rozwój polskiego rynku kapitałowego, w szczególności poprzez wykreowanie nowych instrumentów finansowych oraz przez gruntownie zmieniony system opodatkowania inwestycji kapitałowych.

W pierwszej połowie obecnej dekady trudno było mówić o istnieniu kompleksowego systemu mobilizującego oszczędności prywatne. Chodzi tutaj zarówno o oszczędności długoterminowe o charakterze emerytalnym, jak i o oszczędności o krótszym horyzoncie czasowym. W tym drugim przypadku skupiono się na analizie instrumentów rynku kapitałowego, nie zaś na krótkoterminowych depozytach bankowych, które w mniej efektywny sposób służą wspieraniu rozwoju gospodarki oraz procesowi budowania stabilizacji finansowej obywatela.

Poniżej wymieniono najważniejsze zastrzeżenia dotychczasowego modelu tworzenia oszczędności w Polsce.

1. Niski udział oszczędności długoterminowych w aktywach Polaków. Gospodarstwa domowe preferują przechowywanie środków finansowych: a) w postaci gotówki w domu, b) na nieoprocentowanych kontach osobistych, c) na niskoprocentowanych kontach oszczędnościowych, d) na krótkoterminowych lokatach bankowych (rzadko przekraczających okres 6 miesięcy).

2. Niewielkie zainteresowanie nabywaniem długoterminowych obligacji skarbowych. Wynika to z wąskiej oferty tego typu instrumentów oferowanych w ostatnich dwóch dekadach, brakiem zachęt podatkowych związanych z inwestycją w walory skarbowe.

3. Kilkukrotnie niższy od średniej w Unii Europejskiej poziom oszczędności statystycznego Polaka.

4. Słaby rozwój III filaru emerytalnego. Dotyczy to zarówno Indywidualnych Kont Emerytalnych (IKE), Indywidualnych Kont Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE), jak i Pracowniczych Planów emerytalnych (PPE). W przypadku IKE po dwunastu latach funkcjonowania zgromadziły one środki niespełna 1 mln osób, w przypadku IKZE - po czterech latach – pozyskały środki ok. 0,6 mln klientów, zaś w przypadku PPE – po siedemnastu latach zgromadziły zaledwie 0,4 mln pracujących. Łącznie trzy formy III filara zebrały środki od ok. 1,8 mln osób. Wysokość wpłat również nie napawa optymizmem – średnio są to zasilenia rzędu 3 tys. zł rocznie, co powoduje, że zebrane aktywa nie są zbyt duże i nie będą stanowić istotnego podwyższenia wypłacanych w przyszłości emerytur.

5. Niewielkie możliwości inwestowania osób fizycznych na rynku nieruchomości. Nieliczne komercyjne otwarte fundusze nieruchomości nie były efektywne – stopy zwrotu były niskie. Większość z nich rozpoczęła swoją działalność tuż przez kryzysem na rynku nieruchomości. Niskie stopy zwrotu powodowały, że traciły one klientów. Należy podkreślić, że minimalne wpłaty do nich były na stosunkowo wysokim poziomie.

6. Reforma Otwartych Funduszy Emerytalnych przeprowadzona w 2014r. spowodowała, że podmioty te stały się nieefektywne. Zarządzają względnie niewielkimi środkami, generując duże koszty zarządzania. Przed reformą z 2014 r. ogólne koszty zarządzania rozkładały się na duże aktywa OFE, zatem koszty jednostkowe były względnie niskie. Ponadto niewielkie środki w zarządzaniu powodują, że emerytury osób, które uczestniczą w drugim filarze będą bardzo niewielkie. Podkreślić należy, że niewielkie znaczenie Otwartych Funduszy Emerytalnych w 2016 r. powoduje, że nie wspierają one rozwoju polskiego rynku giełdowego, wręcz niewielkie środki którymi OFE dysponują są coraz częściej inwestowane na zagranicznych giełdach.

b) Reforma III filara emerytalnego

W tym kontekście koniecznością stało się całkowite przebudowanie systemu mobilizacji kapitału osób fizycznych. Odpowiedzą zawartą w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju stał się Program Budowy Kapitału składający się z kilku ważnych elementów.

Konieczna jest reforma Pracowniczych Programów Emerytalnych. Znikome wykorzystanie PPE wynikało z niewielkich zachęt podatkowych

oraz niskiej świadomości funkcjonowania tego instrumentu wśród pracowników i pracodawców. Zdecydowanie lepszą byłaby konstrukcja oparta na zasadzie automatycznego zapisu pracownika do prowadzonego przez przedsiębiorstwo programu, z możliwością rezygnacji z w przeciągu krótkiego czasu. Ponadto dla zwiększenia elastyczności programu oszczędzania, a zarazem zwiększenia świadomości konieczności długoterminowego oszczędzania, program oszczędzania powinien mieć możliwość dobrowolnego podwyższenia składki przez pracownika lub pracodawcę. Dobrą odpowiedzią na takie postulaty są zaproponowane w Programie Budowy Kapitału **Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK)** oraz **Indywidualne Plany Kapitałowe (IPK)**. Korzystanie z tych produktów będzie wiązało się z korzyścią podatkową oraz z premią za wejście do systemu.

Odrębnym problemem we wcześniejszym, mało popularnym systemie, była możliwość wypłaty jednorazowej wszystkich środków, co nie sprzyjało procesowi budowania kapitału. W nowo proponowanej formule korzystnie należy ocenić możliwość wypłaty jednorazowej jedynie części zgromadzonych funduszy oraz szczegółowe opisanie możliwości wypłaty pozostałej części środków w określonych w ustawie sytuacjach.

c) Relacje pomiędzy dotychczasowym i nowym III filarem

Ważnym zagadnieniem, które wymaga szczegółowej regulacji jest określenie dalszego funkcjonowania dotychczasowych instrumentów III filara: IKE, IKZE i PPE. Do tej pory były to produkty wysoce skomplikowane, różniące się limitami wpłat, korzyściami podatkowymi oraz konsekwencjami wcześniejszego wyjścia z inwestycji. Niewiele instytucji finansowych oferowało więcej niż jeden z powyższych produktów (dla przykładu jedynie nieliczne banki oferowały jednocześnie IKE i IKZE). Dotychczasowe instrumenty nie mogą zostać zlikwidowane, gdyż odbyłoby się to ze stratą dla oszczędzających. Powinno jednak nastąpić uproszczenie produktów.

Sferą, którą trudno odbiurokratyzować są **korzyści podatkowe**. Produkty te mają inną charakterystykę, z czym związana jest inna metoda korzystania z zachęt podatkowych. Jednak tym, co można uprościć, są **limity inwestycyjne** oraz **konsekwencje wyjścia** z produktu. Rekomenduje się określenie identycznego rocznego limitu wpłat w tych formach

oszczędzania (oscylującego wokół 8-13 tys. zł) oraz określenia jednolitych kryteriów wyjścia z inwestycji. Powinny one być względnie liberalne, aby oszczędzający mógł bez większych negatywnych konsekwencji przenieść środki z dotychczasowych IKE, IKZE czy PPE do nowopowstałych PPK i IPK. Takie przeniesienie nie powinno skutkować utratą dotychczasowej korzyści podatkowej.

Zagadnieniem, które wymaga doprecyzowania jest kwestia wyboru **instytucji zarządzającej** Pracowniczymi Planami Kapitałowymi oraz Indywidualnymi Planami Kapitałowymi. Z racji szybkiego wprowadzenie nowych instrumentów, niewiele jest instytucji przygotowanych do obsługi obu Planów już w pierwszej fazie ich funkcjonowania: rozpatrywać można jedynie **Polski Fundusz Rozwoju** oraz **Zakład Ubezpieczeń Społecznych**. Biorąc pod uwagę kompetencje kadrowe oraz zaakcentowanie specyfiki III filaru emerytalnego, bardziej predestynowany do prowadzenia obsługi PPK i IPK jest Polski Fundusz Rozwoju. Jednak biorąc pod uwagę wiele innych działań, które będzie musiał realizować Polski Fundusz Rozwoju, wykorzystanie tego podmiotu powinno mieć charakter tymczasowy, a w perspektywie 2020 r. powinna zacząć działać już nowa wyspecjalizowana instytucja zarządzająca oboma Planami. Istotną rolę w tworzeniu tej instytucji powinny mieć PKO BP oraz PZU SA.

Zarówno w odniesieniu do pierwszej fazy programu, kiedy obsługą będzie zajmować się Polski Fundusz Rozwoju, jak i w kolejnej fazie przekazania zarządzania specjalistycznej instytucji, ściśle uregulowany prawnie musi zostać **limit maksymalnych opłat za zarządzanie i innych kosztów administracyjnych**. Musi on być na możliwie niskim poziomie, aby nie powielić błędu z pierwszej fazy funkcjonowania OFE, kiedy to poszczególne fundusze pobierały wysokie (a przy tym zróżnicowane) opłaty za zarządzanie i pokrycie kosztów operacyjnych.

W Programie Budowy Kapitału proponuje się trzy daty uruchomienia rozpoczęcia działania Planów, zależnie od liczby osób zatrudnionych w określonym przedsiębiorstwie. Nie wydaje się to optymalne. Wydaje się, że lepsze jest jednoczesne uruchomienie funkcjonowania planów w jednej dacie niezależnie od kryterium wielkości podmiotu gospodarczego. Wiele zależy od tempa procesu legislacyjnego, jednak czasu jest na tyle dużo, że w odniesieniu do wszystkich podmiotów

realna jest data 1 stycznia 2018 r. Dodatkowo efekty wdrożenia Planów byłyby wtedy odczuwalne szybciej niż w założeniach.

d) Centralna ewidencja programów emerytalnych

Koniecznością jest powstanie centralnej elektronicznej ewidencji kapitałowych programów emerytalnych. Wadą obecnego systemu jest otrzymywanie informacji o przewidywanej wartości przyszłej emerytury z kilku źródeł, w innych okresach. Utrudnia to porównanie poszczególnych filarów emerytalnych, a przede wszystkim czyni niezwykle trudnym zadaniem próbę szacowania przyszłej wartości emerytury. Najpełniejszą informację przekazuje ZUS w ramach prowadzonych przez siebie rachunków, dlatego też właśnie ZUS powinien być podmiotem odpowiedzialnym za kompleksowe przekazanie wszelkich informacji, w tym o przewidywalnej wysokości przyszłej emerytury.

W jednym dokumencie pracownik otrzyma stosowne wyliczenia z podziałem na źródła świadczenia (z I filara – ZUS, z podmiotów które zagospodarują środki obecnie znajdujące się w OFE, z dotychczasowych form III filara: IKE, IKZE i PPE oraz oczywiście z nowych form III filara: PPK i IPK). Znacznie zwiększy to zaufanie do systemu emerytalnego. Obecny brak zaufania wynika w dużym stopniu z braku jednolitej informacji o przyszłym świadczeniu (wyplącanym z kilku źródeł).

e) Nowe podejście do preferencji podatkowych związanych z długoterminowym oszczędzaniem osób fizycznych

Niezbędny jest rozwój oszczędzania długoterminowego i **wprowadzenie preferencji podatkowych związanych z inwestycjami długoterminowymi**. W obecnie obowiązującym systemie opodatkowanie dochodów z lokaty bankowej trzymiesięcznej oraz obligacji skarbowej dziesięcioletniej jest identyczne (stawka 19% - podatek od dochodów z oszczędności). Podobnie sytuacja wygląda w przypadku zakupu akcji. Niezależnie czy są one kupione z myślą sprzedaży z zyskiem po kilku minutach, czy z planem przechowywania ich przez 20 lat i powolnej wyprzedaży w okresie emerytalnym, zyski kapitałowe opodatkowane są taką samą stawką (19% - podatek od zysków kapitałowych). Również wadą obecnego systemu jest fakt, że zyski ze sprzedaży akcji przechowywanych na wiele lat są opodatkowane na zasadach ogólnych nawet w przypadku,

kiedy są one niższe niż wskaźnik inflacji. Inwestor osiąga stratę w ujęciu realnym (z uwzględnieniem inflacji), zaś musi uiścić podatek od zysków kapitałowych. Zachęty podatkowe w przypadku inwestowania długoterminowego pozwolą wyeliminować takie zjawisko.

Problemem do rozstrzygnięcia jest określenie długości czasu inwestycji długoterminowej dającej prawo do ulgi podatkowej oraz wartość tej ulgi. W mojej opinii jeden rok jest czasem zbyt krótkim, nie wspierającym w wystarczającym stopniu oszczędzania długoterminowego, a przy tym obciążającym zbyt mocno budżet państwa. Mogłoby dojść do sytuacji, że obecnie dominujące lokaty bankowe trzy- i sześciomiesięczne zostałyby zastąpione lokatami dwunastomiesięcznymi, zaś inwestowanie w akcje również miałoby perspektywę roczną. Taka inwestycja giełdowa miałaby w sobie cechy spekulacji (np. granie pod wyniki sezonowe spółki w czwartym kwartale bądź granie pod dywidendy wypłacane raz w roku – akcje sprzedawane byłoby po okresie wypłaty dywidendy bądź po ogłoszeniu sprawozdań na dany okres). O oszczędzaniu długoterminowym można mówić w perspektywie min. 3-4 letniej – takie oszczędności wpływają na budowanie długoterminowego kapitału i nie mają w sobie cech spekulacji.

f) Poszerzenie oferty obligacji skarbowych dla osób fizycznych.

Dotychczasowa oferta dostępnych dla klientów indywidualnych obligacji skarbowych i samorządowych jest niedostateczna. Występują jedynie cztery serie **obligacji skarbowych** dla osób fizycznych (2-, 3-, 4- i 10-letnie). Trzy pierwsze rodzaje obligacji mają zbliżony termin zapadalności. Brakuje walorów o terminach 6-8 letnich, które w lepszy sposób przyczyniałyby się do budowania długoterminowego kapitału. Na rynkach rozwiniętych znacznie większym zainteresowaniem inwestorów cieszą się obligacje o stałym oprocentowaniu. Tymczasem stałe oprocentowanie posiadają jedynie walory dwuletnie. I rzeczywiście cieszą się one największą popularnością. Niezbędne jest zatem poszerzenie oferty obligacji o walory z dłuższymi terminami zapadalności opartymi o stały kupon.

Również **obligacje samorządowe** powinny być adresowane nie tylko do instytucji finansowych i przedsiębiorstw, ale również do osób

fizycznych. Tymczasem niewiele było emisji obligacji komunalnych dopuszczonych do obrotu publicznego na rynku Catalyst.

Część obligacji samorządowych powinna mieć charakter tzw. **obligacji infrastrukturalnych** finansujących infrastrukturę, za którą odpowiedzialne są samorządy. Innymi emitentami obligacji infrastrukturalnych mogłyby być PKP SA, spółki z grupy PKP czy Krajowy Fundusz Drogowy.

Należy wprowadzić również **zerokuponowe obligacje premiowe**. Nie miałyby one kuponu odsetkowego, ale w systematycznych okresach podlegałyby losowaniu i dawałyby możliwość uzyskania dużej premii. Byłyby pewnego rodzaju nawiązaniem do Bonów Premiowych Funduszu Inwestycyjnego z 1933 r. oraz do Bonów Premiowych PKO emitowanych w latach 1971-1991. Te drugie instrumenty są dobrze znane starszym Polakom i przynajmniej pewna grupa inwestorów dokonałaby ich zakupu. Można wręcz rozważyć emisję tych instrumentów w formie materialnej (papierowej) zważywszy, że potencjalni inwestorzy są osobami starszymi, które nie zawsze mają zaufanie do zdematerializowanych instrumentów finansowych (w formie elektronicznej).

g) Uruchomienie funduszy REIT (Real Estate Investment Trust)

Na polskim rynku bardzo ograniczone są możliwości inwestowania osób fizycznych na rynku nieruchomości. Klasyczny zakup nieruchomości na wynajem wykracza poza możliwości finansowe statystycznego Polaka. Otwarte fundusze nieruchomości oferowane przez TFI głównie w latach poprzedzających światowy kryzys na rynku nieruchomości przyniosły nierzadko ujemne stopy zwrotu, a przede wszystkim dawały bardzo ograniczone sposoby wyjścia z inwestycji.

Na rynkach rozwiniętych są rozpowszechnione fundusze typu **REIT (Real Estate Investment Trust)**. Polskim odpowiednikiem mogłyby być Publiczne Fundusze Nieruchomości w formie specjalnych spółek akcyjnych notowanych na GPW. Fundusze te inwestowałyby w nieruchomości mieszkaniowe i komercyjne przynoszące stały dochód i korzystałyby ze zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych na poziomie spółki akcyjnej. Fundusze powinny wypłacać minimum 80 proc. zysków w postaci regularnych dywidend dla akcjonariuszy. Umożliwiłyby one dostęp osób fizycznych do inwestycji na rynku nieruchomości, przy

niewielkiej wpłacie minimalnej, zapewniając przy tym możliwość wyjścia z inwestycji dzięki transakcji sprzedaży certyfikatów tych funduszy na GPW.

Ad. 3. Rozwój partnerstwa publiczno- prywatnego (PPP)

a) Istota partnerstwa publiczno- prywatnego

Na rynkach rozwiniętych przez wiele lat przedsięwzięcia partnerstwa publiczno- prywatnego funkcjonowały na podstawie przepisów ogólnych prawa (cywilnego, administracyjnego i podatkowego), nie było zatem potrzeby ścisłego zdefiniowania zjawiska. Podobnie przedstawiał się status PPP w Polsce. Zwyczajowo umowy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym zawierane były na podstawie przepisów ogólnych prawa cywilnego, nie miało więc większego znaczenia czy umowa może być sklasyfikowana jako umowa partnerstwa publiczno- prywatnego czy umowa nienazwana.

Istotną zmianę wprowadziła dopiero ustawa o partnerstwie publiczno- prywatnym z 28.07.2005 r. (Dz. U. z 2015 r., nr 169, poz. 1420), która wprowadziła umowę o partnerstwie jako nową pozakodeksową kategorię umowy nazwanej. Stosunkowo szybko ustawa ta została zastąpiona nową regulacją. 19.12.2008 r. uchwalono bowiem ustawę o partnerstwie publiczno- prywatnym (Dz. U. z 2008 r., nr 19, poz. 100), zaś po wielu latach oczekiwania 7.05.2015 r. opublikowano tekst jednolity tego aktu prawnego (Dz. U. z 2015r., poz. 696).

Artykuł 1 ust. 2 ustawy z 2008 r. precyzuje, że przedmiotem PPP jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

Komisja Europejska ujmuje partnerstwo szerzej, nie wykluczając możliwości współpracy obu sektorów bez wspólnego zaangażowania kapitałowego. Akcent kładziony jest w tym przypadku na przedmiot współdziałania, gdyż PPP jest formą współpracy między sektorem publicznym i prywatnym, której celem jest przeprowadzenie projektów lub dostarczenie usług tradycyjnie wykonywanych przez sektor publiczny.

b) Zwiększenie promocji PPP

Skala rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) na świecie jest ogromna. Najwięcej projektów zrealizowano w odniesieniu do dróg, kolei i portów lotniczych oraz gospodarki sektora wodno-kanalizacyjnego. W dalszej kolejności były to projekty sektora turystycznego, ochrony zdrowia czy mieszkalnictwa komunalnego. Tymczasem zaobserwować można z jednej strony niewielkie jeszcze zainteresowanie polskich gmin w realizację zadań publicznych w formule PPP. Większymi sukcesami na tym polu może pochwalić się np. Sopot, w którym zrealizowano dwa duże projekty w formule PPP (w tym jeden w formule trójstronnej: gmina, inwestor prywatny, PKP SA).

Formuła PPP nie jest jeszcze w pełni znana, szczególnie w mniejszych gminach. Należy powołać agendę rządową promującą finansowanie w tej formule. Warto tu wykorzystać doświadczenia Polskiego Funduszu Rozwoju, który zarządza dwoma Funduszami Inwestycyjnymi Zamkniętymi Aktywów Niepublicznych Inwestycji Infrastrukturalnych oraz jednym Funduszem Inwestycji Samorządowych. Należy też w strukturach PKP SA wyodrębnić jednostkę zajmującą się PPP, w kontekście coraz częstszej sytuacji łączenia funkcji dworcowych i komercyjnych.

Wnioski końcowe

1. Rekomenduje się zatem wprowadzić szereg reform polskiego rynku kapitałowego, aby w większym stopniu realizował on funkcję wspierania rozwoju polskiej gospodarki.

2. Korzystne zmiany proponuje w tym zakresie **Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju** przygotowana przez Ministerstwo Rozwoju. Z punktu widzenia rynku kapitałowego szczególne znaczenie ma część Strategii nazwana **Programem Budowy Kapitału**. Kilka zapisów Programu wymaga jednak doprecyzowania lub niewielkiej korekty.

3. W ramach tzw. Zielonej Księgi **Unii Rynków Kapitałowych** Komisja Europejska proponuje inicjatywy mające na celu rozwijanie w Europie **finansowania poprzez rynki kapitałowe** (nie zaś poprzez kredyty bankowe), ze szczególnym uwzględnieniem położonym na finansowanie

infrastruktury oraz małych i średnich przedsiębiorstw. W podobnym tonie ten aspekt porusza **Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**.

4. Banki działające w Polsce mają bardzo dobre warunki działania. Oferują swój wysokomarżowy produkt – kredyt bankowy. Nie są one zainteresowane rozwojem rynku papierów dłużnych.

5. Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie relatywnie słabo promuje **rynek obligacji Catalyst**. Powinno być więcej nieodpłatnych szkoleń organizowanych przez GPW dla menadżerów i dyrektorów finansowych spółek, aby zachęcić ich do emisji papierów dłużnych.

6. **Bardzo słabo rozwinięta jest w Polsce instytucja ratingu**. Większość przedsiębiorstw nie ma ratingu, co utrudnia podejmowanie decyzji dotyczącej zakupu papierów dłużnych przez inwestorów. **Przydatne byłyby lokalne agencje ratingowe**, np. ogólnopolskie lub działające w określonych branżach, nie zaś bazowanie na światowych agencjach ratingowych, których renoma znacznie się obniżyła po światowym kryzysie finansowym i zawyżaniu ocen dla Lehman Brothers.

7. **Zbyt wysokie koszty związane z emisją papierów dłużnych**, w tym pobierane przez GPW, KDPW i KNF. Należy rozważyć obniżenie opłat. Banki powinny rozważyć obniżenie opłat związanych z przygotowaniem emisji obligacji, w tym opłat związanych ze sporządzeniem dokumentów emisyjnych. Przyciągnie to większą liczbę małych przedsiębiorstw emitujących papiery dłużne. A przede wszystkim spowoduje, że emisja obligacji stanie się opłacalna już przy mniejszym wolumenie sprzedawanych walorów (np. w przypadku emisji niepublicznej – już przy emisjach rzędu kilkuset tysięcy PLN, a nie ok. 1-2 mln PLN). **Rynek papierów dłużnych otworzy się bardziej na małe i średnie podmioty emitujące**.

8. Nowe władze GPW muszą jak najszybciej przedstawić strategię rozwoju Giełdy, aby udowodnić potencjalnym emitentom dłużnych papierów wartościowych, że Giełdzie nie grozi marginalizacja lub wchłonięcie przez światowego potentata giełdowego, a notowania ich papierów będą nie marginalne lub niewidoczne w gąszczu notowań innych – zgranicznych instrumentów finansowych.

9. **W pierwszej połowie obecnej dekady trudno było mówić o istnieniu kompleksowego systemu mobilizującego oszczędności prywatne. Uwagi można mieć szczególnie do III filara emerytalnego**.

łącznie trzy formy III filara zebrały środki od ok. 1,8 mln osób. Zebrane aktywa nie są zbyt duże i nie będą stanowić istotnego podwyższenia wypłacanych w przyszłości emerytur.

10. **Konieczna jest reforma Pracowniczych Programów Emerytalnych.** Korzystnie należy ocenić utworzenie **Pracowniczych Planów Kapitałowych** oraz **Indywidualnych Planów Kapitałowych**. Prawidłowym rozwiązaniem jest zasada automatycznego zapisu pracownika z możliwością rezygnacji z produktu oraz opcją podwyższenia wysokości wpłat. Korzystne jest również odejście od możliwości jednorazowej wypłaty zgromadzonych środków. Natomiast rekomenduje się we wszystkich formach oszczędzania w III filarze: a) ujednoczenie maksymalnych limitów wpłat; b) ujednoczenie konsekwencji zerwania umowy i rezygnacji z oszczędzania; c) ścisłe regulacje konsekwencji podatkowych związane z przeniesieniem środków z dotychczasowych form: IKE, IKZE i PPE na nowopowstałe PPK i IPK. Korzystnie ocenić należy wybór Polskiego Funduszu Rozwoju jako podmiotu obsługującego formy III filara emerytalnego w pierwszej fazie. Po fazie rozruchu należy rozważyć wykorzystanie PKO BP lub PZU SA jako podmiotów zarządzających tym filarem.

11. Reforma Otwartych Funduszy Emerytalnych przeprowadzona w 2014r. spowodowała, że podmioty te stały się nieefektywne. Zarządzają względnie niewielkimi środkami, generując duże koszty zarządzania. Niewielkie znaczenie Otwartych Funduszy Emerytalnych w 2016 r. powoduje, że nie wspierają one rozwoju polskiego rynku giełdowego, wręcz niewielkie środki którymi OFE dysponują są coraz częściej inwestowane na zagranicznych giełdach. Koncepcja przekazania środków z II filara na rzecz III filara emerytalnego zaproponowana przez Strategię jest dobrym rozwiązaniem. Wręcz w toku konsultacji Strategii należy rozważyć czy wszystkie środki II filara nie powinny zostać przekazane III filarowi. Jednak wymaga to głębokiej analizy prawnej i zbadania konsekwencji społecznych uchwalenia regulacji w tym zakresie.

12. Bardzo wysoko trzeba ocenić proponowane przez Strategię powołanie **centralnej ewidencji programów emerytalnych.** Dzięki niej **pracownik otrzyma** w jednym dokumencie stosowne wyliczenia z podziałem na źródła świadczenia (z I filara – ZUS, z podmiotów które zagospodarują środki obecnie znajdujące się w OFE, z dotychczasowych

form III filara: IKE, IKZE i PPE oraz oczywiście z nowych form III filara: PPK i IPK).

13. Niezbędny jest rozwój oszczędzania długoterminowego i **wprowadzenie preferencji podatkowych związanych z inwestycjami długoterminowymi. Problemem do rozstrzygnięcia jest określenie długości czasu inwestycji długoterminowej dającej prawo do ulgi podatkowej oraz wartość tej ulgi.** Okres jednego roku kwalifikujący oszczędzanie jako długoterminowe i dający prawo do ulgi podatkowej oceniam jako zbyt krótki i niepotrzebnie obciążający budżet państwa. Wydłużenie tego okresu do 3-4 lat da oszczędności, które można przeznaczyć na większe obniżenie stawki opodatkowania oszczędności długoterminowych (z 10% do 7%).

14. Dotychczasowa oferta dostępnych dla klientów indywidualnych obligacji skarbowych i samorządowych jest niedostateczna. Ministerstwo Finansów powinno zaoferować obligacje o 6-7 letnim terminie zapadalności. Więcej obligacji powinno mieć stałe oprocentowanie. W szczególności zmian trzeba dokonać w formie oprocentowania obligacji 4- i 10- letnich indeksowanych do tej pory wskaźnikiem inflacji. Okresy deflacyjne powodują, że oprocentowanie tych obligacji nie jest atrakcyjne. Rozważyć należy oprocentowanie oparte na stawce WIBOR, rentowności bonów skarbowych na ostatnich przetargach lub najlepiej zaoferować stały kupon odsetkowy. Korzystnie należy ocenić rozpoczęcie emisji obligacji premiowych. Do rozważenia pozostaje emisja części tych walorów w formie materialnej. Prawidłowe są plany emisji obligacji infrastrukturalnych, należy jednak pamiętać, aby ich nominały nie były zbyt wysokie i aby promocja tych walorów była skierowana do osób fizycznych.

15. **Korzystnie należy ocenić utworzenie** Publicznych Funduszy Nieruchomości w formie specjalnych spółek akcyjnych notowanych na GPW jako polskiego odpowiednika **REIT (Real Estate Investment Trust)**.

16. **Należy bardziej promować wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego. W tym zakresie można wykorzystać np. kompetencje Polskiego Funduszu Rozwoju.**

2. Ochrona zdrowia a odpowiedzialny rozwój: potrzeba konkretnych rozwiązań i strategii dla zdrowia.

prof. dr hab. n. med. Piotr Czauderna

Kierownik Kliniki Chirurgii i Urologii Dzieci i Młodzieży
Gdański Uniwersytet Medyczny
Koordynator Sekcji Ochrona Zdrowia
w Narodowej Radzie Rozwoju

Niewątpliwie *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* jest bardzo ważną i potrzebną inicjatywę, a której sam fakt podjęcia godny jest uznania. Zasadniczy cel planu, jakim jest kształtowanie silnej gospodarki i nowoczesnego państwa odpowiadających na aktualne światowe wyzwania, jest dla Polski polityczną i ekonomiczną koniecznością. Wynika to nie tylko z wyczerpywania się dotychczasowych czynników stymulujących rozwój, ale i słabości budowanych dotąd struktur i konkretnych rozwiązań w obszarze przynależnym do działalności państwa.

Ochrona zdrowia (OZ) nie została wprawdzie uwzględniona w SOR jako odrębny element, któremu poświęcono jedną z sekcji dokumentu, lecz odniesiono się do niej w kilku oddzielnych miejscach strategii (w mojej opinii takie ujęcie tematu nie jest korzystne). O zdrowiu mowa jest przede wszystkim przy okazji analizy następujących obszarów:

1. **Telemedycyna** zaliczona do jednego z projektów flagowych (str. 58 SOR, *Ułatwienie dostępu*).

2. **Centrum Biotechnologii** zaliczone do jednego z projektów flagowych (str. 58 SOR).

3. Projekt **Polskie Wyroby Medyczne** zaliczone do jednego z projektów flagowych (str. 58 SOR, *Komercjalizacja ze wsparciem publicznym kilkunastu wyrobów medycznych*).

4. **Technologie inżynierii medycznej**, w tym biotechnologie, zaliczone do jednej z Krajowych Inteligentnych Specjalizacji (KIS 1 - str. 68 SOR).

5. **Wytwarzanie produktów leczniczych**, zaliczone do jednej z Krajowych Inteligentnych Specjalizacji (KIS 3 - str. 68 SOR).

6. **Sprzęt medyczny, sektor usług pro-zdrowotnych oraz Biotechnologia i farmaceutyka** jako dwie z 12 branż objętych szczególną promocją ze strony państwa (str. 108 SOR, *Promocja w rankingu branż jeżeli to produkt końcowy*)

7. **Poprawa nierównego dostępu do usług społecznych**, w tym szczególnie do ochrony zdrowia oraz opieki nad osobami niesamodzielnymi (seniorami, dziećmi i osobami niepełnosprawnymi) - str. 118 i 124 SOR, *Problem niskich wydatków na OZ w PKB, Integracja i koordynacja usług społecznych i zdrowotnych, poprawa dostępu do sprzętu rehabilitacyjnego, teleopieka, deinstytucjonalizacja opieki*).

8. Program "**Zdrowa Mama**" postulujący skoncentrowanie się na zdrowiu prokreacyjnym w celu poprawy współczynnika dzietności społeczeństwa i nakierowania się na współczesne wyzwania demograficzne, a także objęcie opieką matek i dzieci w okresie prenatalnym, porodowym i poporodowym - postulowana tam jest, między innymi, poprawa dostępności do usług zdrowotnych oraz poprawa ich jakości (str. 124 SOR).

9. **Leki 75+** jako jeden z programów przewidzianych do finansowania jeszcze przed rokiem 2020, a praktycznie już wdrażany (str. 128 SOR).

10. **Sytuacja zdrowotna Polski i Polaków** w części dokumentu poświęconej kapitałowi społecznemu (str. 221 SOR, *Niska wykrywalność chorób, niska świadomość zdrowotna, niedostateczna jakość systemu, niewystarczający poziom elastyczności wydawania środków, zwiększony popyt na usługi zdrowotne*).

11. **Poprawa stanu zdrowia obywateli oraz efektywności opieki zdrowotnej** (str. 230 SOR, *Promocja zdrowia i zapobieganie chorobom, poprawa efektywności funkcjonowania systemu (wspieranie opieki zintegrowanej i koordynowanej, doprecyzowanie koszyka świadczeń, optymalizacja taryfikatorów wyceny usług, monitoring zapotrzebowania na kadry medyczne i infrastrukturę (mapowanie potrzeb zdrowotnych)*),

identyfikacja białych plam w systemie i profilaktyka pierwotna), poprawa jakości świadczeń medycznych w opiece szpitalnej i POZ (rejestr zdarzeń niepożądanych), poprawa systemu kształcenia przed- i podyplomowego wraz z przeciwdziałaniem emigracji zawodowej, rozwój e-zdrowia (narzędzie analityczne w celu usprawnienia alokacji środków, rejestr usług medycznych, integracja systemów, informatyzacja podmiotów, e-recepta), wsparcie podmiotów leczniczych w zakresie świadczeń deficytowych i o charakterze zdrowia prokreacyjnego oraz senioralnego).

Uwagi ogólne

Wszystkie te obszary są istotne w pierwszym etapie budowy gospodarki opartej na wiedzy (GOW). Podejście takie stanowi zresztą ogólnoeuropejskie wyzwanie, od którego Polska nie może i nie powinna uciekać. Niewątpliwie, we współczesnych krajach rozwiniętych, a do takich aspiruje Polska, dalszy rozwój gospodarek narodowych nie może następować bez prowadzenia prac badawczo-rozwojowych (B+R). Polska przeznaczająca na obszar B+R zdecydowanie zbyt mało środków finansowych, a nasza gospodarka jest bardzo daleka od innowacyjności. Dobitnie ukazują to rankingi międzynarodowe. Obecnie w dziedzinie innowacyjności Polska zajmuje przedostatnie miejsce wśród państw Unii Europejskiej i pozycja ta obniżyła się w porównaniu z 2014 r. Jeszcze gorzej Polska wypada w dziedzinie efektywności innowacji: w globalnym zestawieniu zajmujemy dopiero 93 miejsce. Dotychczas podejmowane próby zmiany aktualnego stanu rzeczy nie przyniosły większego powodzenia i to mimo teoretycznego istnienia na świecie wspierających budowę GOW, takich jak: krajowe centra doskonałości (KNOW), inkubatory przedsiębiorczości czy wreszcie działalność Narodowego Centrum Badań i Rozwoju lub finansowanie obszaru B+R przy pomocy nowoczesnych mechanizmów grantowych. Przyczyny tego stanu rzeczy winny być dogłębnie przeanalizowane. Wydaje mi się, że w SOR w sposób niedostateczny pochyłono się nad tym problemem. Bez zrozumienia dlaczego dotychczasowe próby zwiększenia innowacyjności polskiej nauki i gospodarki kończyły się dotąd niepowodzeniem, trudno będzie osiągnąć w tej dziedzinie sukces. Niewątpliwie jednak jedną z przyczyn klęski dotychczasowych wysiłków jest

położenie nacisku na finansowanie tzw. projektów "twardych", a więc nakierowanych przede wszystkim na zakupy sprzętu i inwestycje. Paradigmat ten należy zmienić na "podejście miękkie", finansujące w pierwszym rzędzie kapitał ludzki oraz zespoły badawcze, a także stwarzające proinnowacyjne otoczenie poprzez, np. odpowiednią legislację.

Niezbędne jest stymulowanie współpracy nauki z przemysłem. Niestety, brakuje rozwiązań finansowo-podatkowo-prawnych zachęcających przedsiębiorców do zwiększonego finansowania obszaru B+R (przemysł zainteresowany jest przede wszystkim finansowaniem badań kończących się wdrożeniem, czyli ostatniej fazy B+R). Oprócz stworzenia nowych centrów naukowo-przemysłowych ze środków publicznych, co wydaje się celowe, aby skoncentrować tam najlepszą kadrę, także tę przyciągniętą z zagranicy, konieczna jest głęboka reforma instytutów naukowo-badawczych. Obecnie instytuty w znacznej mierze nie wypełniają podstawowych zadań statutowych, ich udział w sektorze B+R jest znikomy, a znaczenie działalności eksperckiej dla przemysłu nie odgrywa znaczącej roli. Wbrew założeniom polskie instytuty naukowe nie są również źródłem nowych rozwiązań, patentów, impulsem do powstawania nowych przedsiębiorstw. Udział instytutów w projektach NCBiR jest nieznanym i wydaje się marginalnym pod względem koncepcyjnym. Bardzo brakuje również niezbędnej wiedzy na temat prowadzonych projektów, dostępu do ich wyników, a co za tym idzie możliwości integracji przedsięwzięć. Podobnie brak jest informacji dla przemysłu o dostępnych rozwiązaniach i patentach.

Idea Krajowych Inteligentnych Specjalizacji (KIS) wydaje się być krokiem w dobrym kierunku. Powinny być one ważnym aspektem wspierania innowacyjności, wymagają jednak dokonania przeglądu, zmierzającego przede wszystkim do ograniczenia ich nadmiernej liczby. Jednakże dotychczasowe prace na tym polu nie wypadają zachęcająco, ponieważ zbyt duża liczba zdefiniowanych specjalizacji powoduje, że dofinansowanie można przekazać na dowolne programy. Takie rozwiązanie powoduje niewłaściwą alokację środków z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju czy też środków unijnych. Brakuje również odpowiedniej strategii finansowania badań w konkretnych obszarach wypracowywanej przez komitety sterujące NCBiR, NCN czy programu STRATEG tak, aby koncentrować działalność naukową w najbardziej obiecujących obszarach,

które periodycznie będą poddawane weryfikacji i zmianom w celu dostosowania ich do współczesnych wyzwań. Takie „sfokusowane” podejście jest niezbędne ze względu na relatywną szczupłość środków, jakie Polska jest w stanie przeznaczyć na badania naukowe.

Mój niepokój budzi nadal zbyt duży stopień ogólności dokumentu SOR, szczególnie w zakresie ochrony zdrowia, którą potraktowano bardzo postulatywnie ograniczając się głównie do, niewątpliwie słusznych, haseł dotyczących zmiany w zakresie dostępności i jakości świadczonych usług medycznych.

Niepokój budzi brak ujęcia w SOR rozwoju innowacyjnych i/lub nowoczesnych usług medycznych w zakresie opieki szpitalnej, która w wielu krajach europejskich generuje zyski, tak dla szpitali, jak i gospodarki narodowej, w oparciu o system turystyki medycznej. W krajach tych usługi medyczne stanowią jedną z najbardziej żywiołowo rozwijających się dziedzin gospodarki. Tymczasem w Polsce brak nawet odpowiednich regulacji prawnych, które umożliwiłyby czołowym polskim szpitalom osiągnięcie zysków dzięki podejmowaniu się leczenia zagranicznych pacjentów, mimo niewątpliwego potencjału w tym zakresie, jak i wolnych mocy "przerobowych" większości szpitali. Obecna polska legislacja uniemożliwia takie rozliczenie świadczeń medycznych dla pacjentów z zagranicy, co utrudnia osiągnięcie zysków, ale też nie ułatwia pokrywania rzeczywistych kosztów diagnostyki i leczenia.

Uwagi szczegółowe

Osobiście uważam, że projekt utworzenia Narodowego Instytutu Technologicznego należałoby rozszerzyć o elementy projektu prof. Wiesława Nowińskiego - znanego polskiego innowatora pracującego w Polsce i Singapurze. Prof. Nowiński zajmuje się problemami i chorobami ludzkiego mózgu. Jednym z jego postulatów jest utworzenie Narodowego Technopolis (Techno-Polish) o gwiazdистой strukturze, opierającej się o regionalne centra doskonałości – jest to wizja ogólnopolskiej doliny krzemowej wraz z regionalnymi dolinami krzemowymi, specjalizującymi się w technologiach adekwatnych dla danego regionu i wykorzystujących istniejącą lokalnie infrastrukturę. Technopolis skupiałoby się także na

dziedzinach medycznych, które w projekcie Narodowego Instytutu Technologii praktycznie pominięto. Ze względu na koncentrację usług tworzyłyby ono tanią i atrakcyjną przestrzeń roboczą dla firm krajowych, inwestorów i szkół wyższych, a także w przyszłości funduszy inwestycyjnych (venture capital).

Prof. Nowiński zdefiniował dekalog innowacyjno-naukowy (sformułowany około 8 lat temu, a mimo to wciąż bardzo aktualny), który powinien być **fundamentem** naszej innowacyjności. Poszczególne punkty dekalogu brzmią następująco:

1. *Określmy narodowe specjalności w nauce i skoncentrujmy się na nich.*
2. *Budujmy wiodące centra naukowe przyciągające do kraju projekty, doświadczenie, talenty, firmy i finansowanie.*
3. *Zachęcajmy młodzież do kariery naukowej. Życie naukowca jest fascynujące i pełne satysfakcji zawodowej, a w połączeniu z wynalazczością i przedsiębiorczością może prowadzić do zamożności.*
4. *Promujmy postawy twórcze, innowacyjne i przedsiębiorcze; uczmy współdziałania. Zmieniajmy mentalność społeczeństwa w tych obszarach.*
5. *Twórzmy ośrodki ochrony, zarządzania i komercjalizacji własności intelektualnej.*
6. *Rozwijajmy inteligencję rynkową i korelujmy z nią kierunki badań naukowych.*
7. *Zakładajmy inkubatory i wprowadzajmy dogodne warunki (nowe prawo innowacyjne) do tworzenia firm technologicznych (inkubacja winna mieć elastyczność w eksploatacji własności intelektualnej i w zatrudnieniu oraz daleko idące zwolnienia podatkowe, zwłaszcza dla tych firm, które tworzą miejsca pracy).*
8. *Zapraszamy krajowych inwestorów do inwestowania w badania naukowe. Włączajmy do rad naukowych biznesmenów, finansistów i entrepreneurów.*
9. *Twórzmy warunki do powrotu wybitnych naukowców do kraju, zatrzymajmy exodus naszej utalentowanej młodzieży i przyciągajmy młode talenty naukowe, zwłaszcza ze wschodu.*

10. Zachęcajmy najlepsze duże firmy do otwierania w kraju regionalnych oddziałów badawczo-rozwojowych i inwestowania w polską naukę.

Ad. 2. Centrum Biotechnologii

Program rozwojowy „Centrum Rozwoju Biotechnologii im. Kazimierza Funka” budzi pewne wątpliwości co do możliwości zakwalifikowania jako właściwego przykładu projektu z branży, w której Polska może uzyskać przewagę konkurencyjną. Określenie „biotechnologia” jest bardzo często niewłaściwie stosowane w odniesieniu do leków generycznych. Tymczasem, tzw. leki generyczne, czyli odtwórcze, mają ograniczony związek z biotechnologią i z definicji nie mają charakteru innowacyjnego. Odrębnymi zagadnieniami są leki biogeneryczne i biologiczne. Co do zasady, leki biogeneryczne są lekami generycznymi, a więc kopiami o wątpliwym charakterze innowacyjnym. Obszarem prawdziwej innowacyjności są leki innowacyjne, w tym biologiczne. W Polsce niewątpliwie istnieje pewien potencjał prowadzenia badań, z szansami na komercjalizację na różnych etapach rozwoju projektów. Interesujące są też inicjatywy współpracy międzynarodowej w tym zakresie, np. zgłaszane przez czołowy amerykański ośrodek onkologiczny w Houston.

Trzeba przy tym pamiętać, że rozwój leków generycznych (odtwórczych) w Polsce zależy nie tylko i nawet nie wyłącznie od zdolności wytwórczych i wiedzy (krajowych kompetencji), ale i w dużej mierze od polityki cenowej zamówień publicznych w służbie zdrowia. Rozwój leków biopodobnych w Polsce zależy od ukierunkowanej polityki finansowania przez państwo badań podstawowych i B+R oraz odpowiedniej polityki fiskalnej. W chwili obecnej Polska nie może stać się europejskim centrum produkcji leków, ani nie ma konkurencyjnych warunków wejścia na globalne rynki. Wyznaczony w *Strategii* cel "Wsparcie rozwoju polskich firm w sektorze leków biopodobnych i umożliwienie im wejścia na globalne rynki" jest ambitnym hasłem, które powinno zostać przeformułowane na mniejsze, aczkolwiek bardziej realne wyzwanie, jakim jest zapewnienie Polsce samowystarczalności w zakresie podstawowych i tanich leków generycznych. Ogromny niepokój budzi niedostateczny

dostęp polskich pacjentów do leków innowacyjnych, a także nadmiernie zawyżone ceny leków generycznych, które w Polsce mimo, że mają charakter tzw. „brand-generyków” są promowane i wyceniane jak najdroższe leki innowacyjne. Dotąd nie wdrożono w Polsce innowacyjnych systemów finansowania leków o charakterze innowacyjnym typu „cost sharing and risk sharing schemes”, znanych z innych krajów UE, co zdecydowanie poprawiłoby dostęp pacjentów do tych grup leków.

Produkcja leków generycznych mogłaby mieć potencjał innowacyjny w przypadku połączenia jej z indywidualizacją leków (leki generyczne zindywidualizowane).

Kolejnym aspektem jest poziom rzeczywistego wsparcia sektora B+R przez państwo. W tym celu warto ponownie przeanalizować zaproponowane w *Strategii* propozycje środków, które miałyby wspierać rozwój polskich firm w sektorze leków biopodobnych. W obecnej formule są one nieadekwatne i pomijają kluczową rolę polskich i europejskich zamówień publicznych. Należy też pamiętać, że dotychczasowa praktyka finansowania B+R ze środków NCBiR nie dała oczekiwanych efektów.

Ad. 3. Projekt *Polskie Wyroby Medyczne*

Pomysł rozwoju w Polsce przemysłu produkcji nowoczesnych wyrobów medycznych budzi poważne obawy co do swojej realności ze względu na niską innowacyjność polskiego przemysłu, jak i polskiej nauki, w tym zakresie. Niewątpliwą przeszkodą, obok ograniczonego potencjału badawczo-rozwojowego, jest też szczupłość środków finansowych przeznaczanych przez przemysł i państwo na tego typu działalność. Tymczasem wprowadzenie nowych innowacyjnych wyrobów medycznych na rynek generuje ogromne nakłady, zanim zaczną przynosić oczekiwane zyski.

Ad. 4-6. Technologie inżynierii medycznej; Wytwarzanie produktów leczniczych; Sprzęt medyczny, sektor usług prozdrowotnych oraz Biotechnologia i farmaceutyka

Jedną z barier rozwoju w Polsce innowacyjnych technologii medycznych jest ogólnie niekonkurencyjny poziom polskiej nauki

i szkolnictwa wyższego w odniesieniu do nauki światowej czy też krajów Unii Europejskiej. Przystawianie nowej myśli naukowej oraz wdrażanie i komercjalizacja technologii wymagają odpowiedniego przygotowania intelektualnego i zawodowego, które będą wyzwalać postawy innowacyjne. Tymczasem polskie kadry naukowo-medyczne takiego przygotowania nie mają.

Skostniały system kształcenia wyższego oraz brak elastycznych ścieżek kariery zawodowej blokuje innowacyjność polskich naukowców. Tymczasem wyzwolenie innowacyjności w Polsce wymaga reform strukturalnych w nauce i szkolnictwie wyższym oraz utworzenia konkurencyjnej naukowej masy krytycznej. Polscy zdolni naukowcy często nie widzą możliwości realizowania swoich ambitnych zamierzeń w kraju. Odbywający się od wielu lat drenaż polskiej kadry badawczej spowodowany jest ofertami zagranicznych uczelni i firm, które proponują pracę w nowoczesnych ośrodkach, zapewniają dobre warunki pracy, perspektywę rozwoju kariery oraz satysfakcjonujące wynagrodzenie. Brak konkurencyjnej oferty dla wykształconych w Polsce za polskie pieniądze badaczy i naukowców powoduje, że ponosimy koszty i nie osiągamy zysków. Również liczne programy grantowe nakierowane na polskich naukowców pracujących zagranicą i mające na celu skłonienie ich do powrotu do kraju nie spełniły swojej roli. Ten stan rzeczy z pewnością wymaga pogłębionej analizy. Reorganizacja szkolnictwa wyższego oraz funkcjonowania sektora badawczo-rozwojowego w Polsce musi być priorytetem, jeśli chcemy przełamać impas i zmierzać do nowoczesnej i innowacyjnej gospodarki opartej na wiedzy.

Ad. 7. Poprawa nierównego dostępu do usług społecznych

Korzystnie należy ocenić położenie nacisku na deinstytucjonalizację opieki, a w pierwszym rządzie na integrację ochrony zdrowia i opieki społecznej, świadczonej z różnych poziomów i źródeł, co było do tej pory piętą achillesową polskiego systemu ochrony zdrowia. Jest to jeden z obszarów polskiej polityki społecznej, które wymagają pilnego zainteresowania ze strony władz, jak i długofalowej reformy. Warto pamiętać, że takie podejście zaczyna dominować obecnie w systemach ochrony zdrowia w krajach rozwiniętych, np. w Wielkiej Brytanii. Niepokój

budzi jednak fakt, że żadnej z tych inicjatyw nie przewidziano do finansowania jeszcze przed rokiem 2020. Tymczasem rozpoczynają się już obecnie w Polsce projekty pilotażowe z tego zakresu dotyczące, tzw. opieki koordynowanej z udziałem Narodowego Funduszu Zdrowia i Banku Światowego.

Strategia słusznie kładzie nacisk na czekającą Polskę nieuchronne zmiany demograficzne i wyzwania społeczne z nimi związane. Nie chodzi jedynie o spadającą populację osób w wieku produkcyjnym, ale również o rosnące wydatki na emerytury oraz zapotrzebowanie na świadczenia zdrowotne i usługi opiekuńczo-pielęgnacyjne dla seniorów.

Polityka społeczna, a w szczególności rodzinna, powinna być traktowana jako element inwestycji społecznych, przy czym warto jednocześnie zadbać o możliwie niskie koszty administracyjne jej realizacji oraz o cyfryzację usług w celu zapewnienia ich jak największej dostępności i możliwie najlepszej organizacji.

Ad. 11. Poprawa stanu zdrowia obywateli oraz efektywności opieki zdrowotnej

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jest dokumentem ambitnym i wieloaspektowym. Może być skuteczna, ale pod warunkiem, że premier zyska wsparcie od pozostałych resortów. Oznacza to znaczne zmiany w funkcjonowaniu polskiej administracji zarządzanej przez „resortowe silosy”. W szczególności dotyczy to współpracy w zakresie integracji świadczeń zdrowotnych i pielęgnacyjnych. Rozwiązanie tego problemu wymaga nie tylko ścisłej współpracy międzyresortowej, ale też skutecznej współpracy organów centralnych z administracją samorządową. Z pewnością pomogłaby w tym cyfryzacja monitorowania rozpoczęcia i zakończenia tego typu usług.

Znaczącą rolę może tu odegrać program e-zdrowie, na który słusznie SOR kładzie duży nacisk. E-zdrowie może w znacznym stopniu przyczynić się do odczuwalnej poprawy w zakresie dostępności usług medycznych, jak również łatwości korzystania z nich. Trzeba jednak pamiętać o dotychczasowych negatywnych doświadczeniach w budowie kompleksowych systemów informatycznych w zakresie ochrony zdrowia, tak w Polsce, jak w innych krajach europejskich. Dlatego celowe wydaje się

być założenie na początku mniej ambitnych celów i budowa systemu w oparciu o podejście "bottom up", poprzez zdefiniowanie standardów struktury danych oraz procesów rozpoczęcia i zakończenia świadczeń, a także standaryzacja interfejsów dostępu do systemów poszczególnych placówek. Umożliwi to informatyzację placówek jako małych, niezależnych projektów i ich integrację. W kolejnych etapach można stopniowo rozbudowywać funkcjonalności systemu i nowe aplikacje, a tym samym rzeczywiście wdrażać rozwiązania telemedyczne. Standardowy dostęp do systemu placówek świadczących usługi specjalistyczne wraz z monitoringiem dostępności do specjalistów umożliwi budowę systemu rejestracji usług dla pacjentów w czasie rzeczywistym, poprawi dostępność pacjenta do specjalistów oraz skomplikowanych badań diagnostycznych.

3. Opinia dotycząca projektu dokumentu *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w obszarze edukacji.*

Jolanta Dobrzyńska

Ekspert w dziedzinie edukacji
Członek Sekcji Edukacja, młode pokolenie, sport
w Narodowej Radzie Rozwoju

Opinię niniejszą odnoszę do: *Działu VI. Obszary wpływające na osiągnięcie celów Strategii, Kapitał ludzki i społeczny. Edukacja (str. 219-220 Diagnoza i 226-229 Kierunki interwencji)* i zawężam ją do edukacji na poziomie szkolnym, pomijając poziom akademicki.

Nowa wizja rozwoju kraju nakreślona w projekcie dokumentu *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* słusznie sytuuje polską edukację w dziale *Obszary wpływające na osiągnięcie celów Strategii*. Bezspornie może edukacja odgrywać rolę wspierającą przemiany ekonomiczne w Polsce. Równocześnie nie należy zapominać, że obierając za cel pełny rozwój młodego człowieka działania edukacyjne przekraczają rysowane strategię ekonomiczną wznosząc niezależny fundament rozwoju kraju.

Edukacja w Polsce posiada swój własny, słabo rozpoznany obszar problemowy. Brak prawidłowej diagnozy i ograniczenia w zakresie sterowalności systemem⁶⁹ sprawiają, że od szeregu lat sektor nie jest w stanie wywiązać się ze składanych w dokumentach rządowych wciąż tych

⁶⁹ Pod twierdzeniem tym należy rozumieć ograniczony wpływ władz centralnych na metody nauczania, programy, podręczniki i kierunki doskonalenia nauczycieli wynikający z decentralizmu zarządzania oświatą.

samych zobowiązań: 1) sprawne komunikowanie się uczniów w języku ojczystym i językach obcych, kreatywność, przedsiębiorczość, umiejętności pracy zespołowej, upowszechnienie technologii informacyjnych, aktywne uczestnictwo w życiu społecznym; 2) wyrównywanie szans edukacyjnych; 3) dopasowanie szkolnictwa zawodowego do potrzeb nowoczesnej gospodarki, elastyczność kształcenia; 4) współdziałanie szkół zawodowych z zakładami pracy; 5) umiejętności i chęci stałego doskonalenia się absolwentów; 6) rozwój poradnictwa zawodowego. Wymienione postulaty przybrały w dokumentach rządowych formę powtarzalnych haseł⁷⁰. Równocześnie, w wielu wymienionych wyżej obszarach nie tylko nie ma rozwoju, lecz następuje wyraźny regres.

Z niepokojem zauważam, że te same postulaty zamieszczone zostały w opiniowanej aktualnie *Strategii (Kierunki interwencji, str. 226-229)* – bez jakichkolwiek analiz odnośnie przeszkód ich realizacji od czasu reformy ministra Handke. Dziś, po 16 latach, z całą pewnością można twierdzić, że realizacja postulatów edukacyjnych zapisanych w opiniowanym dokumencie będzie możliwa jedynie przy uprzednim usunięciu blokad związanych z jakościowym kryzysem w oświacie.

Realizacja postulatów wymaga przede wszystkim dobrej podstawy diagnostycznej. Poniżej przedstawiam opinię na temat diagnozy zawartej w opiniowanym dokumencie.

Ad. *Diagnoza* (str. 219-220)

Na wstępie rozdziału *Diagnoza* zaprezentowane zostały dwa pozytywne wskaźniki polskiej edukacji: 1) relatywnie niski procent młodzieży niekontynuującej nauki szkolnej oraz 2) wysoki odsetek młodych ludzi uzyskujących wykształcenie wyższe. Są to wskaźniki ilościowe.

⁷⁰ Te same postulaty można odnaleźć między innymi w następujących wcześniejszych dokumentach: *Reforma systemu edukacji - szkolnictwo ponadgimnazjalne - projekt*, MEN, kwiecień 2000; *Ministerstwo Edukacji Narodowej o edukacji dla rynku pracy*, MEN, październik 2001; *Strategia rozwoju edukacji na lata 2007-2013*, MENiS, sierpień 2005; *Strategia rozwoju kraju 2020*, MRR, wrzesień 2012; *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego*, 26.03.2013; *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarczej*, 15.01.2013.

Wskaźników jakościowych brak w opracowaniu. Skoncentruję się zatem na zapisach istniejących.

Pierwszy ze wskaźników ilościowych, utrzymujący się na stałym od wielu lat poziomie ok. 5%, jest naturalnym następstwem objęcia młodzieży polskiej do 16 roku życia obowiązkiem szkolnym, zaś młodzieży do 18 roku życia obowiązkiem nauki. Są to cenne przepisy prawa, ograniczające m.in. demoralizację nieletnich.

Drugi ze wskaźników, ponad 42-procentowy udział osób z wyższym wykształceniem w grupie osób w wieku 30-34 lata, odpowiada potrzebom rozwijającego się technologicznie kraju i z tego powodu mógłby również w pełni satysfakcjonować. Na przeszkodzie stoi jednak sposób, w jaki ów współczynnik został osiągnięty – niekontrolowany, przeszło 2,5-krotny wzrost liczby absolwentów wyższych uczelni na przestrzeni zaledwie dwóch ostatnich dekad i towarzyszące mu uboczne skutki w postaci jakościowego obniżenia poziomu nauczania w szkołach i na uczelniach⁷¹.

Brak odgórnie nakreślonych progów punktowych przy naborze do szkół ponadgimnazjalnych⁷² otwiera przed polską młodzieżą łatwą drogę kształcenia ogólnego zakończoną co najmniej licencjatem na prywatnej uczelni, którą od kilkunastu lat płynie potężna fala uczniów. Odbywa się to ze szkodą dla ścieżek zawodowych, ale rodzi też i inne problemy. Do liceów trafia młodzież o bardzo zróżnicowanych możliwościach edukacyjnych, w tym także mocno ograniczonych. Oczywistym jest, że opisana sytuacja rodzi poważne skutki dla edukacji.

Realizacja przez 12 lat jednolitego programu kształcenia ogólnego jest trudna; nauczyciele z konieczności prowadzą zajęcia na poziomie ucznia o przeciętnych możliwościach i nieco poniżej tego poziomu. Zdawalność egzaminów testowych ustalana jest na poziomie zaledwie 30% punktacji maksymalnej, a poziom zadań i sposób ich oceny ulegają obniżaniu w kolejnych latach. Kandydaci na studia nie spełniają minimum oczekiwań szkół wyższych. Rektorzy niektórych uczelni postulują tworzenie

⁷¹ Należy zastrzec, że nie jest to jedyna przyczyna obniżenia poziomu nauczania w Polsce. Nakładają się na nią przyczyny typu kulturowego (niski prestiż wiedzy, obniżenie wymagań wychowawczych, brak konsensusu na ustalanie zasad, błędne teorie dydaktyczne). Jest to jednak przyczyna zasadnicza i jako taka wymaga reakcji ze strony resortu.

⁷² Progi punktowe stosują według własnej miary jedynie licea i uczelnie prestiżowe.

akademickiego roku zerowego celem uzupełnienia wiedzy uczniów do poziomu umożliwiającego studiowanie.

W prowadzonych badaniach⁷³ stwierdzono na wyższych poziomach nauczania obniżoną satysfakcję nauczycieli z wykonywanej pracy (określaną wręcz jako frustracja), wynikającą z nieradzenia sobie z zaistniałymi problemami. Nauczyciele stosują tu z konieczności coraz mniej metod uruchamiających samodzielność myślenia. Sprzyja temu testowy charakter sprawdzianów i egzaminów oraz formułowanie podstawy programowej kształcenia w postaci prostych czynności ucznia. W konsekwencji „Myślenie ucznia staje się usztywnione, a jego czynności – zmechanizowane. Myślenie twórcze ulega stopniowemu wypieraniu. Uczniowie stosują wyuczone narzędzia, nawet w sytuacjach, gdy jest to nieracjonalne lub nieekonomiczne.”⁷⁴ Próby stosowania przez nauczyciela pracy samodzielnej wiodą z kolei niejednokrotnie ku innej pułapce – nadmiernej dowolności w nadawaniu przez uczniów rzeczom i zjawiskom nieprawdziwych znaczeń.

Opisane zjawisko ujawnia marnotrawienie potencjału ludzkiego, w szczególności w najcenniejszej jego części – w grupie osób z wyższymi możliwościami intelektualnymi. Przyczyny obniżenia poziomu edukacji i adekwatne działania naprawcze nie są jednak tematem prezentowanej w opiniowanym dokumencie „Diagnozy”. Co więcej, niepokoić może następujące zapisane w niej twierdzenie: „Pomimo, że system edukacji przeszedł w ostatnich latach szereg zmian, które pozytywnie wpłynęły na poprawę jakości pracy szkół, to wyzwaniem pozostaje jego dalsze doskonalenie...”. Wyrażona opinia tuszuje rzeczywiste, z roku na rok coraz bardziej niekorzystne trendy w edukacji polskiej i europejskiej. Po raz kolejny nie daje nadziei na realizację zawartych w dokumencie postulatów. Opinia ta pozostaje też w sprzeczności z podjętą przez resort reformą edukacji.

W niewielkim stopniu zarysowane wyżej problemy ujawnione zostały w dalszych treściach rozdziału „Diagnoza” (przedostatni akapit). Błędnie i krzywdząco przerzucają jednak odpowiedzialność w tej materii

⁷³ Raport z badania *Szkoła samodzielnego myślenia*, Instytut Badań Edukacyjnych, październik 2013.

⁷⁴ Raport z badania *Szkoła samodzielnego myślenia*, Instytut Badań Edukacyjnych, październik 2013.

na samych nauczycieli, co ujawnia zapis: „Szkoły nie podejmują wystarczających efektywnych starań na rzecz zwiększenia samodzielności ucznia i budowania motywacji w procesie uczenia się, co można robić m.in. poprzez promocję kreatywności i innowacyjności uczniów, kształtowanie umiejętności poznawczych. Kluczowy wpływ na jakość systemu edukacji i wyniki uczniów ma poziom przygotowania nauczycieli.” Nie ujmując nic powyższemu twierdzeniu uznać jednak należy, że **rozwiązanie podstawowych problemów polskiej edukacji powinno odpowiadać ich przyczynom, czyli mieć charakter rozwiązań systemowych.**

Przykłady systemowych rozwiązań w ramach polityk edukacyjnych innych krajów Europy

Spadek poziomu edukacji z opisanego powyżej powodu dotyka po części także inne kraje Europy⁷⁵. Wczesne ujawnienie problemów i ich diagnozowanie daje większą szansę na odnalezienie właściwych rozwiązań systemowych. Rozwiązania te zmierzają w dwóch kierunkach:

1) kierowanie uczniów o różnych możliwościach edukacyjnych do różnych klas i różnych szkół, gdzie dalsza nauka prowadzona jest na przystosowanym do ich możliwości poziomie oraz utrzymywanie prywatnego szkolnictwa kształcącego elity (kraje anglosaskie),

2) wydzielanie z szerokiego strumienia kształcącej się młodzieży dwóch grup uczniów celem udzielenia osobnego wsparcia: a) grupie wymagającej wyrównania szans edukacyjnych, b) grupie uczniów zdolnych, potrzebujących stymulacji rozwoju na wyższym poziomie.

Sądząc, iż model anglosaski z uwagi na znamiona segregacji nie byłby w Polsce popularny, przytoczę przykłady rozwiązań systemowych opowiadających punktowi 2).

Francja. Nauczyciele zobowiązani są do opracowania i realizowania zindywidualizowanego programu wsparcia. Działania wspierające obejmują zróżnicowane formy kształcenia i naukę w małych grupach, a czasami

⁷⁵ Stąd ograniczona wartość jakościowych danych porównawcze między edukacją polską i innych krajów europejskich, uzyskiwanych z badań międzynarodowych programu PISA koordynowanych przez OECD. Z badań tych widać natomiast wyraźne zdystansowanie edukacji europejskiej przez edukację krajów azjatyckich.

grupowanie uczniów według zdolności. Na poziomie podstawowym zaleca się 2 godziny dodatkowej indywidualnej pracy z uczniem.

Estonia. Stworzona została możliwość zindywidualizowanego kształcenia, które uwzględni różnice w możliwościach uczniów. Wymagane działania obejmują: zajęcia dodatkowe, konsultacje, zajęcia w małych grupach wyrównawczych oraz doradztwo dla rodziców.

Irlandia. Kluczowym podejściem jest wczesne wykrywanie trudności i interwencja oraz zróżnicowanie metod nauczania. Stosuje się zajęcia wyrównawcze, wsparcie zespołowe i indywidualne oraz pracę w grupach. Czas przysługującego uczniowi wsparcia obejmuje od 13 do 20 tygodni rocznie i nie przekracza 3 lat.

Portugalia. W ramach programu *Mais Sucesso Escolar* Ministerstwo Edukacji i Nauki wspiera szkoły w rozwijaniu projektów poprawy wyników, w ramach czteroletnich kontraktów, poprzez wdrażanie różnych modeli organizacyjnych w klasie oraz w zarządzaniu programem nauczania, obejmujących głównie takie przedmioty jak język ojczysty, matematyka i język obcy.

Niemcy. *Uchwała Stałej Konferencji Ministrów Edukacji i Kultury Landów z 4 marca 2010 r.* wzywa do działania w celu wzmocnienia indywidualnego kształcenia, poprzez procedury diagnostyczne będące podstawą pomocy i zróżnicowanego wsparcia. Proponuje również opracowanie nowych form uczenia - nauczanie w małych grupach, złożonych z uczniów o podobnych poziomach wyników.

Hiszpania. Przepisy stanowią, że mechanizmy wsparcia powinny być wdrażane natychmiast po wykryciu trudności w nauce. Obejmują one naukę indywidualną w normalnej klasie i elastyczne podejście do podziału uczniów na grupy. W szkołach średnich 1. stopnia przepisy zwracają szczególną uwagę na różnorodność potrzeb edukacyjnych uczniów i konieczność szybkiego reagowania na nie.

Słowenia. Zapewniana jest tu pomoc indywidualna lub w małych grupach w ramach standardowych zajęć lub po zakończeniu lekcji w danym dniu. Pomoc w nauczaniu jest zapewniana przez nauczycieli lub przez specjalistów i pedagogów wyrównawczych.

Polska nie posiada strategii zindywidualizowania nauczania, poza sytuacjami związanymi z deficytami rozwojowymi i zdrowotnymi uczniów.

Ograniczone wsparcie w postaci dodatkowych zajęć pozalekcyjnych (wyrównawczych lub kół zainteresowań) pozostaje w gestii nauczycieli, a w zakresie finansowania uzależnione jest od dobrej woli i budżetów samorządów. Nie sprzyja to wyrównywaniu szans uczniów, zwłaszcza w układzie terytorialnym. Symptodem braku wsparcia uczniów zdolnych jest na przestrzeni ostatnich lat lawinowy wzrost w Polsce kształcenia domowego, pomijającego w całości formalną edukację szkolną. Jest to przejrzysty dowód spadku zaufania rodziców do polskiej szkoły w zakresie jej podstawowych zadań.

Opisana trudna sytuacja nie pozwala dziś na dźwignięcie polskiego szkolnictwa z poziomu miernego, odpowiadającego jednolitemu "kształceniu mas" i realizację ambitniejszych założeń. To ona winna stać się zatem tematem "Diagnozy" i płynących z niej wniosków – proponowanego zestawu działań resortu.

Ad. Kierunki interwencji (str. 226-229)

W drugiej połowie lat 90-tych, wraz ze zmianami administracyjnymi, przeprowadzona została w Polsce decentralizacja systemu zarządzania oświatą. Wpływ władz resortowych na metody nauczania, programy, podręczniki i kierunki doskonalenia nauczycieli został zdecydowanie ograniczony na rzecz samorządów i podmiotów prywatnych. Wyłącznym zadaniem Ministerstwa Edukacji Narodowej w obszarze programowym pozostało redagowanie: *Podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego* oraz *Podstawy programowej kształcenia w zawodach*. Stopień ogólności tych dokumentów nie pozwala na zamieszczanie w nich tematyki lekcji czy metodyki zajęć, tak jak ma to miejsce w programach nauczania. Program nauczania teoretycznie opracowuje nauczyciel, w praktyce oferuje go zwykle wydawca edukacyjny, załączając do podręcznika. Programy i podręczniki recenzowane są przez rzeczoznawców. Przede wszystkim podlegają jednak prawom rynku.

Uwzględniając powyższe realia prawa oświatowego, realizacja z pozycji resortu wielu działań wymienionych pod pozycją *Poprawa innowacyjności szkół i placówek oświatowych*, takich jak: „kreatywność”,

„inicjatywność”, „innowacyjność”, „przedsiębiorczość”, „umiejętność pracy zespołowej” czy „aktywne metody pracy szkoły”, jest co najmniej dalece niepewna. Bez zmian w oświacie o charakterze centralizacyjnym (np. opracowania i wdrożenia jednego narodowego programu kształcenia ogólnego), które to zmiany, o ile wiem, nie są przewidziane w ramach reformy edukacji, wymienione cele nadal będą zajmować pozycję haseł dyżurnych. Podobnie rzecz ma się z kształceniem nauczycieli, które prowadzone (według prywatnych szacunków) w blisko trzech tysiącach miejsc w Polsce wymknęło się całkowicie spod wpływów resortu oświaty i resortu szkolnictwa wyższego i prezentuje w dużej mierze bardzo niski poziom.

Na tym etapie budowania strategii słuszne wydaje się zatem wykreślenie z rozdziału „Kierunki interwencji” wymienionych wyżej pragmatycznych a nierealnych celów i zastąpienie ich wskazaniem działań bardziej ogólnych, które jednak otworzą przestrzeń dla dźwignia całości polskiej edukację na poziom wyższy.

Należy mieć na względzie fakt, który pozwoli na porzucenie bez żalu wymienionych wyżej haseł. Każde rzeczywiste podniesienie poziomu kształcenia wiąże się z przejściem od schematyzmu działań ku działaniom na wyższym stopniu intelektualnego zaangażowania – poszerzającym i pogłębiającym horyzonty myślowe młodego człowieka. Cele, takie jak rozwój kreatywności czy inicjatywności, są wówczas realizowane samoczynnie. Tego należy życzyć polskiej oświacie i do tego dążyć.

Większą szansę na realizację posiada kolejne z wymienionych w rozdziale działań *Dopasowanie szkolnictwa zawodowego do potrzeb nowoczesnej gospodarki*, obejmujące m.in.: „współpracę szkół z pracodawcami” i „umożliwienie odbywania staży i praktyk u pracodawców”. Współpraca taka byłaby dużą szansą dla niedoposażonych obecnie szkół zawodowych, w których egzaminy z praktycznej nauki zawodu pisane są na papierze. W tym zakresie, jak sądzę, wystarczyłyby regulacje prawne czyniące współpracę ze szkołami atrakcyjną dla pracodawców.

Nie wnoszę uwag do propozycji działań podejmowanych wobec dorosłych, objętych następującymi tytułami: *Wyrównywanie dostępu do uczenia się przez całe życie* oraz *Zwiększenie uznawalności kompetencji nabywanych w ramach kształcenia innego niż formalne*.

Powracając do idei dźwignięcia całości polskiej edukacji na poziom wyższy chcę zwrócić uwagę na posiadane przez resort narzędzia. Są nimi wyłącznie: stanowione prawo oraz strumień pieniędzy. Rozległość pola edukacji i złożoność struktur niweczą wszelkie inne próby docierania z przekazem informacyjnym czy zaleceniem ze szczebla centralnego do jednostek samorządowych, placówek i nauczycieli. (Powszechnie kojarzenie szkolnictwa z oddziaływaniami personalnymi jest w pełni słuszne i niezwykle ważne wyłącznie na poziomie szkoły – łudzące, gdy pragną się nim posłużyć władze centralne).

Uwzględniając powyższą myśl spróbuję nakreślić pierwszoplanowe "kierunki interwencji", niezbędne dla dźwignięcia poziomu polskiej edukacji.

W zakresie prawa winna nastąpić:

1) zmiana ramowych planów nauczania tak, aby wzmocnione zostały godzinowo podstawowe przedmioty nauczania odpowiadające kierunkom naukowym (tzw. przedmioty typu „science”), kosztem narosłych w ostatnich latach przedmiotów i bloków tematycznych o treściach znikomej wagi,

2) zmiana podstaw programowych kształcenia ogólnego, zmierzająca w kierunku możliwego różnicowania kształcenia uczniów o różnych możliwościach edukacyjnych albo opracowanie jednego narodowego programu nauczania lub co najmniej programu wzorcowego,

3) wprowadzenie jednolitego progu punktowego umożliwiającego naukę w liceum, z zachowaniem możliwości wyboru szkoły przez ucznia,

4) przebudowa struktury liceum ogólnokształcącego, które winno dawać rzeczywiste wykształcenie ogólne, pozbawione głębokich profilowań czyniących z niego kurs przygotowawczy na studia,

5) międzyresortowe ustalenie minimum programowego kształcenia nauczycieli i zasad praktycznego sprawdzania ich umiejętności przed podjęciem pracy.

W zakresie kierowania środkami finansowymi:

1) udzielenie szkołom systemowego wsparcia w zakresie pracy wyrównawczej z uczniem słabym i pracy z uczniem zdolnym,

2) przekierowanie środków przeznaczonych na doskonalenie zawodowe nauczycieli na wsparcie istotnych zamierzeń resortu,

z równoczesnym uruchomieniem mechanizmów kontroli jakości doskonalenia.

Wymienione działania stanowią jedynie próbę wyłonienia w trybie szybkim kilku najistotniejszych przykładów wsparcia lepszej edukacji. W żadnym wypadku nie pretendują do miana programu naprawczego, którego opracowanie uważam za niezbędne, a który objąć powinien o wiele rozleglejsze obszary z zachowaniem wewnętrznej spójności.

Podsumowanie

Dokument *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* wskazuje w swojej zasadniczej części na bariery rozwoju kraju, nazwane tu „pułapkami rozwojowymi”. Podobne im „pułapki” odnajdujemy w sektorze edukacji. Są nimi:

- 1) niski poziom kształcenia – jako wynik niekontrolowanego umasowienia edukacji, negatywnych przemian kulturowych i braku adekwatnych działań resortu,
- 2) utrata sterowalności systemem szkolnictwa – słabość instytucjonalna resortu.

W pułapkach tych polskie szkolnictwo tkwi w znacznym stopniu, stąd trudność w udzieleniu wsparcia dla przemian gospodarczych kraju w pełnej formie przedstawionej w opiniowanym dokumencie. Wyjście z pułapek wciąż jednak jest możliwe. Jest też politycznie niezbędne.

Potrzebne jest ku temu:

- a) zdiagnozowanie sytuacji w oparciu o analizy wewnątrzrajowe (nie zaś stosowane dotychczas bezwartościowe dla tego celu wskaźniki porównawcze z krajami europejskimi),
- b) opracowanie strategii naprawczej w obszarze treści i metod kształcenia, przekraczającej gotowe, aczkolwiek nieskuteczne rozwiązania aktualnie lansowanych nurtów progresywistycznych⁷⁶,
- c) udrożnienie ścieżek dla realizacji strategii poprzez zmiany w prawie,

⁷⁶ Jednym z przykładów takiego wskazania, lansowanego uparcie przez Radę Europy, są tzw. kompetencje kluczowe. Badania i oceny ewaluacyjne licznych programów wdrażania kompetencji kluczowych nie potwierdzają w najmniejszym stopniu ich skuteczności.

d) analiza skutków zmian i wprowadzenie poprawek do dalszoplanowej polityki edukacyjnej.

Korzystając z doświadczeń amerykańskich ośmielę się przestrzec, że wyjście z powyższych pułapek pozostaje otwarte tylko w przedziale czasowym jednego pokolenia. Silne dążenia społeczne do powielania edukacji dzieci w postaci jaką otrzymali rodzice, niweczyć będą wysiłki naprawcze podejmowane przez przyszłe rządy.⁷⁷

Oświatowa strategia naprawcza odnosząca się do poziomu kształcenia ogólnego w polskiej szkole, a prawdopodobnie i do poziomu akademickiego, jest w mojej ocenie sprawą priorytetową dla polityki rozwojowej kraju.

⁷⁷ W latach 80. w Stanach Zjednoczonych powstało 14 raportów rządowych na temat amerykańskiej edukacji. Wszystkie utrzymane w alarmistycznym tonie wskazywały na zagrażającą USA zapaść cywilizacyjną (już wówczas na poziomie wyrafinowanego myślenia dzieci koreańskie utrzymywały ponad dwukrotną przewagę nad dziećmi amerykańskimi). Niespodziewanie, na przeszkodzie reformie rządowej stanęło społeczeństwo. Rodzice nie widzieli potrzeby uczenia własnych dzieci tego, czego sami nie otrzymali w progresywiście kształtowanym od 40 lat programie szkolnym.

4. Kapitał społeczny czy solidarność?

dr Michał Łuczewski

Dyrektor programowy Centrum Myśli Jana Pawła II
Członek Sekcji Polityka społeczna, rodzina
w Narodowej Radzie Rozwoju

Ponieważ zgadzam się w większości z wymową założeń przedłożonego dokumentu i zależy mi na ich implementacji, w moich uwagach położę nacisk przede wszystkim na jego słabe strony.

1. Status dokumentu

Status dokumentu *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (dalej: Strategia) nie jest wcale oczywisty. Z jednej strony, jest to pogłębiona diagnoza sytuacji Polski na początku XXI wieku, a także zarysowanie scenariusza jej pożądanego rozwoju w przyszłości. Z drugiej strony, mamy tu do czynienia z wezwaniem do zmiany społecznej. W jednym dokumencie łączą się więc elementy opisowe, normatywne i perswazyjne. Nie stanowiłoby to problemu, gdyby były one jasno rozdzielone. Tak jednak nie jest.

Tytułem przykładu - kluczowa definicja rozwoju odpowiedzialnego zajmuje całą stronę. Czytelnik oczekiwałby precyzyjnej, logicznej definicji np. poprzez wymienienie wymiarów odpowiedzialności i wymiarów rozwoju (warstwa opisowa), a tymczasem otrzymuje raczej impresję (warstwa perswazyjna). Czytamy np: "Odpowiedzialny rozwój to wzrost gospodarczy oparty na solidnych fundamentach, jakimi jest przedsiębiorczość, pracowitość, zasoby i umiejętności Polaków. Odpowiedzialny rozwój to także wielowymiarowa solidarność społeczna,

której celem jest troska o dobro wspólne – solidarność między pokoleniami terażniejszymi i przyszłymi, między poszczególnymi regionami, miastami i obszarami wiejskimi, między pracodawcami i pracownikami" (s. 28).

W obliczu takich ogólnikowych sformułowań pojawiają się pytania: Jak autorzy rozumieją rozwój, a jak odpowiedzialność? Jaki jest związek pomiędzy odpowiedzialnym rozwojem, a solidnymi fundamentami? Czy rozwój się na nich opiera, czy raczej one są jego skutkiem? Czy rozwój jest wzrostem gospodarczym i solidnością, czy z nich wynika, czy też je tworzy? Tekst analityczny powinien odpowiadać na te pytania, a przynajmniej tego typu pytania stawiać. Tutaj tymczasem mamy do czynienia z tekstem perswazyjnym, który zawiesza pytania o wynikanie przyczynowe, ograniczając się do eseistycznej impresji. Z mojej strony nie są to bynajmniej scholastyczne zarzuty, gdyż dotyczą one samej istoty odpowiedzialnego rozwoju, a zarazem logiki wyjaśniania społecznego: czy rozwój jest zmienną wyjaśnianą (np. poprzez umiejętności Polaków, skoro się na nich opiera), czy też wyjaśniającą (np. tworząc te umiejętności). Jeśli jest zmienną pośredniczącą – jak wydają się sugerować autorzy – opartą na umiejętnościach, a jednocześnie je tworzącą, też należałoby to jasno sformułować.

W celu doprecyzowania dokumentu i jego podstawowych pojęć warto umiejscowić pojęcie "odpowiedzialnego rozwoju" (a może "rozwoju odpowiedzialnego"?) w kontekście innych pojęć. Czym w szczególności różniłby się rozwój odpowiedzialny od *sustainable development*, a czym od rozwoju integralnego. Interesowałaby mnie zwłaszcza odpowiedź na drugie pytanie. Rozwój integralny był bowiem podstawową kategorią w nauczaniu Jana Pawła II. Szło tutaj o rozwój potencjału każdego człowieka, a zarazem wszystkich ludzi, połączenie rozwoju i solidności. Zdaje sobie sprawę, że Strategia musi unikać odwołań do katolickiej nauki społecznej, ponieważ jest skierowana do pluralistycznego odbiorcy, ale nie oznacza to, że nie należy związków między nimi przemyśleć, a także śmieiej korzystać z pojęć KNS (tak jak autorzy korzystają z pojęcia pomocniczości, dobra wspólnego czy solidności), nawet kosztem pojęć socjologicznych (kapitał ludzki, kapitał społeczny), które niosą ze sobą bardzo poważne ograniczenia. Solidarność w kontekście kapitału społecznego staje się pojęciem „uziemionym”, „zekonomizowanym”, w kontekście KNS – nabiera jednak wymiaru kulturowego i duchowego.

Trudność z określeniem statusu dokumentu, która we wstępie nie musi jeszcze razić, staje się trudnością fundamentalną w dalszych częściach tekstu, które powinny nabierać coraz bardziej analitycznego charakteru.

2. Kontekst dokumentu

Głównymi dokumentami, w jakie wpisuje się Strategia, to dokumenty ONZ i UE: *Agenda 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju / Przekształcamy nasz świat: agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030* (Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development) oraz *Europa 2020*. (Przy okazji warto zadbać o dobre tłumaczenia i trzymanie się konsekwentnie jednej konwencji). Wcześniejsze strategie rządowe są jedynie wspomniane (*Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* i *Strategia Rozwoju Kraju 2020*), nie skorzystano przy tym z innych dokumentów, które – przy wszystkich ich ułomnościach – mogłyby okazać się przydatne, a jednocześnie pod wieloma względami są zbieżne ze Strategią (np. *Młodzi 2011* czy – na poziomie władz lokalnych – *Program rozwoju kultury w Warszawie*). W konsekwencji, wbrew intencjom autorów, Strategia sprawia wrażenie, że nie mamy tutaj do czynienia z nowym modelem rozwoju dla Polski, wokół którego budujemy konsensus społeczny, ale z zerwaniem z przeszłością i rozwojem imitacyjnym. Najbardziej zaskakujące jest w tym kontekście pominięcie Konstytucji RP, która - sądząc z liczby odwołań - stała się mniej ważnym dokumentem niż planowana *Konstytucja dla biznesu*. Ustawa zasadnicza pojawia się jedynie jako normatywne źródło modelu społecznej gospodarki rynkowej, ograniczeń deficytu budżetowego i obronności. Tymczasem można z niej wywieść, jako podstawową, zasadę dobra wspólnego, na które tak często powołują się autorzy Strategii, a także fundamentalną rolę wiary i Kościoła, którą z kolei autorzy zupełnie pomijają.

3. Białe plamy

Przedłożony dokument proponuje spłaszczoną diagnozę stanu polskiego społeczeństwa, praktycznie ograniczając się do twardych

wskaźników ekonomicznych czy demograficznych i pomijając sferę kultury i (*excusez le mot*) ducha. Być może jest to związane z ogólną, techniczną (by nie rzec - technokratyczną) wymową dokumentu, z którą sfera kultury i ducha nie do końca współgra. W konsekwencji jednak Polskę opisuje się tak, jakby pod wieloma względami nie był to wyjątek na mapie Europy. Dwa przykłady. Polska rodzina jest bardzo ważnym zasobem kapitału społecznego, polskie małżeństwa należą do najbardziej trwałych w Europie, założenie rodziny zaś – to jedna z najważniejszych wartości dla ludzi młodych. (Choć – zauważmy – w ostatnich latach trwałość związków uległa poważnej erozji: o ile w 2010 roku rozpadała się 1/4 małżeństw, o tyle teraz rozpada się ponad 1/3.) Ten wątek – wątek wyjątkowości polskiej rodziny jako rezerwuaru kapitału społecznego – został jednak przez autorów pominięty. Co więcej, w kontekście kapitału społecznego rodzina w ogóle się nie pojawia.

Podczas gdy rodzina (m.in. przez *Program 500+*) wchodzi w zakres zainteresowań Strategii, poważniejsze jest pominięcie kwestii religii i jej wyjątkowej roli w polskim społeczeństwie. Trend do wyciszania polskiej wyjątkowości był obecny w poprzednich dokumentach rządowych, ale paradoksalnie w Strategii został zradyzalizowany. Jeśli taka była intencja autorów, należałoby to jasno zaznaczyć i wyjaśnić, dlaczego kwestię religijności autorzy uznali za nieistotną zarówno na poziomie diagnostycznym, jak i normatywnym. Z drugiej strony, trudno byłoby tu znaleźć przekonujące wyjaśnienie. Jak bowiem wielokrotnie podkreślały badania historyczne i socjologiczne – między religią, a solidarnością społeczną, a nawet rozwojem gospodarczym, istnieją bardzo silne związki. Wspólna wiara w sposób oczywisty jest źródłem spójności społecznej i w Polsce nie trzeba tego specjalnie udowadniać, gdyż naszego największego wybuchu społecznego, który nieprzypadkowo nazywał się Solidarność, nawet nie można by było sobie wyobrazić bez udziału Kościoła. Co więcej, w nauce zachodniej rola kościołów i szerzej organizacji religijnych (*faith-based organizations*) jako zasobów kapitału społecznego – po dekadach wyparcia - jest obecnie nie tylko zauważana, ale i doceniana (por. Badania Daniela Philpotta nt. *faith-based reconciliation*, czy analizy Davida Martina i Petera Bergera nt. rozwoju pentakostalizmu i gospodarki). Tak czy inaczej, pominięcie kwestii religijnej w Strategii jest zaskakujące i

niezrozumiałe – i bez dodatkowego wyjaśnienia bardzo zubaża warstwę diagnostyczną i normatywną dokumentu.

Zaznaczmy jeszcze, że Strategia powiela słabość poprzednich dokumentów – nie zlecono bowiem własnych, pogłębionych badań stanu społeczeństwa Polski, lecz oparto się na danych pochodzących z wielu źródeł, przeprowadzonych w różnym czasie i przy użyciu różnych metodologii. Kwestia analizy danych zastanych – a zwłaszcza ograniczenia źródeł danych urzędowych, braki danych, a także wyzwania związane z ich triangulacją – powinna zostać potraktowana w oddzielnym aneksie metodologicznym.

4. Kapitał ludzki i kapitał społeczny

Najbardziej wątpliwa wydaje mi się część Strategii poświęcona kapitałowi ludzkiemu i kapitałowi społecznemu. Retoryka kapitałów zrobiła ogromną karierę w naukach i społecznych i programach rządowych. Wiąże się ona jednak z określonymi kosztami. Przede wszystkim prowadzi ona do "ekonomizacji" naszego myślenia o rzeczywistości społecznej i jednocześnie do wyobrażenia sobie, że poddaje się ona naszym strategicznym zabiegom. Kapitały można bowiem zwiększać, gromadzić, akumulować, przenosić, wymieniać etc. W ten sposób tracimy z pola uwagi kulturę, człowieczeństwo i ducha. Co więcej, tracimy możliwość zaproponowania innego języka, który staje się coraz popularniejszy w naukach społecznych: języka kultury właśnie, języka osoby, twórczości, nieprzewidywalności, wrażliwości, troski etc. (Christian Smith, Hans Joas, Margaret Archer, Raymond Boudon). Taki język prowadzi nie do "ekonomizacji", lecz do – by tak rzec – "spirytualizacji" rzeczywistości społecznej.

Nawet jeśli pominiemy to zastrzeżenie i przyjmiemy pojęcie kapitału społecznego/ludzkiego za dobrą – nomen omen – monetę, pozostaje pytanie, jak rozumiemy kapitał społeczny. Otóż – podobnie jak w przypadku odpowiedzialnego rozwoju – autorzy przyjmują potoczne rozumienie tego terminu: uogólnione zaufanie do innych. W konsekwencji nie dokonują standardowych w nauce rozróżnień na "zły" (korupcja, mafia, amoralny familizm) i "dobry" kapitał społeczny (solidarność), *bridging social capital vs binding social capital*, a samo pojęcie stosują w luźny

sposób. Na przykład piszą o "niskim poziomie kapitału społecznego polskich organizacji pozarządowych" (s.224), mając na myśli niski kapitał społeczny mierzony poprzez niskie uczestnictwo Polaków w sektorze pozarządowym. Tym samym wskaźnik kapitału społecznego mylony jest z samym kapitałem społecznym. Albo znów kapitał społeczny – co jest zupełnie niezrozumiałe w świetle ich wcześniejszych rozstrzygnięć – autorzy Strategii definiują jako coś innego niż "zaufanie społeczne":

"Warunkiem współpracy opartej na zaufaniu i punktem wyjścia dla rozwoju nowoczesnej gospodarki jest kapitał społeczny, stanowiący obok zaufania społecznego ważny komponent społeczeństwa obywatelskiego" (s.225).

Tego typu niekonsekwencje – czy kapitał społeczny jest zaufaniem, czy też nie – nie byłyby możliwe, gdyby pojęcia były definiowane w sposób logiczny. Dotyczy to również kapitału ludzkiego, który został utożsamiony z kompetencjami, kwalifikacjami, kreatywnością, zdrowiem i jakością życia (s.225). Chciałoby się znów zapytać, czy np. lepsze zdrowie Polaków jest wynikiem kapitału ludzkiego, czy jego istotą? Brakuje tutaj bowiem jasnych, analitycznych wyliczeń najważniejszych elementów kapitału, a zamiast tego po raz kolejny zmierzamy w stronę impresji. Czytelnik życzyłby sobie po prostu jasnego postawienia sprawy: "Przez kapitał ludzki rozumiemy x wymiarów, a każdy z tych wymiarów jest zmienną wyjaśniającą x czynników".

Przykładem terminologicznego chaosu jest podsumowujący akapit ze s. 226 przed Tabelą *Wskaźniki* (przy okazji: Wskaźniki czego? Czy to wszystkie wskaźniki? Które dotyczą kapitału społecznego, a które ludzkiego?):

„Efekty działań na rzecz poprawy jakości kapitału ludzkiego i społecznego będą widoczne poprzez lepsze funkcjonowanie systemów edukacji, szkolnictwa wyższego, ochrony zdrowia czy społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo będzie lepiej wykształcone, co umożliwi znalezienie dobrej pracy, a następnie rozwój zawodowy. Działania w zakresie poprawy dostępu i jakości opieki zdrowotnej przyczynią się do poprawy warunków życia ludności w Polsce, co przełoży się na wydłużenie trwania życia kobiet i mężczyzn. Wzrośnie wzajemne zaufanie Państwa i obywateli, w tym przedsiębiorców, co sprzyjać będzie wypracowywaniu lepszych rozwiązań na rzecz rozwoju kraju”.

Terminologiczny chaos prowadzi do tego, że powyższy fragment albo staje się tautologiczny (kapitał ludzki, na który składają się kompetencje, kwalifikacje i zdrowie, prowadzi do poprawy kompetencji, kwalifikacji i zdrowia; kapitał społeczny, który jest uogólnionym zaufaniem, prowadzi do zwiększenia uogólnionego zaufania), albo reifikuje kapitały, sugerując, że są jakimiś odrębnymi bytami (nieludzkimi? niespołecznymi?), odpowiedzialnymi za powstawanie kompetencji, zdrowia, kwalifikacji i zaufania. Możliwym rozwiązaniem byłoby albo pozbycie się pojęcia kapitału, które wprowadza zamęt i nadaje jedynie pozory naukowości dokumentowi, albo bardziej precyzyjne definiowanie pojęć.

Na koniec w tworzeniu kapitału społecznego/ludzkiego warto zwrócić uwagę na przywództwo, mentoring i coaching.

5. Zdrowie

Choć zadaniem Strategii nie jest przedstawienie kompleksowej reformy systemu opieki zdrowotnej, na tym etapie należałoby wziąć pod uwagę następujące kwestie:

a. Uporządkowanie zarządu właścicielskiego nad szpitalami (szpitale podlegają pod: marszałków województwa, wojsko, uczelnie medyczne, starostwa, miasta).

b. Stworzenie mapy potrzeb medycznych dla Polski (częściowo już opracowana przez Ministerstwo Zdrowia).

c. Publikowanie wyników leczenia przez podmioty o najwyższej referencyjności.

d. Zmiana systemu szkolenia lekarzy (więcej studentów medycyny oraz zawodów pokrewnych, rozbudowa szkolnictwa zawodowego – felczer, poszerzenie zakresu kompetencji pielęgniarki, w tym pielęgniarki środowiskowej).

e. Zakaz pracy członków rodziny w jednej jednostce, wprowadzenie kadencyjności na stanowiskach kierowniczych.

6. Uwagi inne

Strategia powinna aktywnie brać pod uwagę efekty odwrócenia wprowadzenia reform. Np. wprowadzenie pakietu 500+ w dłuższej perspektywie czasowej może doprowadzić do osłabienia rodziny, czyniąc rodzinę (zwykle: kobietę) zależną od wsparcia państwowego i zdejmując obowiązek z rodziny (zwykle: z mężczyzny) dbania o dzieci. Jak temu zapobiec?

W samej Strategii należałoby wziąć pod uwagę napięcie między rozwojem a solidarnością, które jest ukryte w pojęciu odpowiedzialnego (solidarnego) rozwoju. Rozwój gospodarczy nie idzie bowiem zawsze z tworzeniem solidarności. Przeciwnie, wydaje się, że we współczesnym kapitalizmie rozwój gospodarczy (zwiększenie efektywności, kompetencji, kwalifikacji, innowacyjności) często odbywa się kosztem solidarności społecznej i rodzinnej, zaburzając *work-life* i *work-family balance*.

W proponowanej polityce ładu przestrzennego (s. 159) należy wziąć pod uwagę też i to, że tworzenie pięknego krajobrazu wcale nie jest celem rolników i idzie wbrew ich ekonomicznemu interesowi (zob. A. Kupidura, M. Łuczewski, P. Kupidura, *Wartość krajobrazu* PWN 2011).

Należałoby pomyśleć o większej synergii między Strategią, a innymi programami rządowymi. Myślę tu przede wszystkim o potraktowaniu programu 500+ jako okrętu flagowego E-państwa, użyciu wojska i obrony terytorialnej do rozwoju innowacyjnej gospodarki (zgodnie z badaniami Reuvena Brennera), a także o silniejszym uwzględnieniu polityki historycznej oraz *soft power* w Strategii. Jeśli autorom przeszkadzałoby zbyt miękkie, „kulturowe” nachylenie polityki historycznej, proponowałbym spojrzenie na nią jako formę tworzenia kapitału moralnego, który można następnie wymienić na kapitał społeczny, symboliczny i kulturowy (dwa ostatnie zresztą nie zostały uwzględnione przez autorów). Polityka historyczna zmierzałaby w tej perspektywie do ożywienia i uczynienia z historii użytku jako kapitału moralnego, który zdefiniować można jako zasób moralnych wartości, symboli, argumentów, podmiotów i opowieści związanych ze wspólnotą. Tu głównym źródłem moralnego kapitału jest nie siła militarna, dyplomacja czy ekonomia (choć oczywiście one też się liczą), lecz działanie w przestrzeni moralnej, które

unika antywartości, dąży do realizacji wartości i tworzy historyczne zasługi wspomniane przez kolejne pokolenia.

Na koniec należy zadbać o wyeliminowanie błędów, jakość tłumaczeń, zwłaszcza niewprowadzanie charakterystycznych dla angielskiego wielkich liter do polskich tłumaczeń tytułów (zob. wyżej), a także dbałość o szczegóły, np. na s. 5 na mapie znajdujemy kuriozalną uwagę „This map does not reflect...”, na s. 226 są braki danych w tabeli, a na s. 225 – po „Jakość kapitału ludzkiego” nie powinno być przecinka.

5. Program społecznego zakorzenienia gospodarki.

prof. dr hab. Elżbieta Mączyńska-Ziemacka

Kierownik Zakładu Badań nad Bankructwami Przedsiębiorstw
w Szkole Głównej Handlowej
Członek Sekcji Gospodarka, praca, przedsiębiorczość
w Narodowej Radzie Rozwoju

1. Uwagi wstępne

Projekt SOR jest obszernym, liczącym 294 s. dokumentem zawierającym bogate zestawienia danych dotyczących społeczno-gospodarczego rozwoju Polski oraz wyniki wieloprzekrojowych analiz o charakterze diagnostycznym i strategicznym. Podstawą tych analiz są dane z różnych źródeł, głównie z GUS-u, Eurostatu, KE, dokumentów rządowych, w tym wcześniejszych rządowych i resortowych dokumentów strategicznych.

Ze względu na ograniczone ramy komentarza, koncentruję się w nim przede wszystkim na globalnych i krajowych przesłankach przyjętych w SOR założeń „nowego modelu rozwoju” oraz na tych zagadnieniach, które - moim zdaniem – mogą być ważne dla powodzenia SOR, lecz zostały w niej pominięte lub zmarginalizowane. Dotyczy to przede wszystkim:

1. mobilizacji kapitałowego i intelektualnego potencjału polskiej diaspory (szeroko rozumianej);
2. wspierania rozwoju spółdzielczości jako sektora sprzyjającego aktywizacji krajowych źródeł finansowania przedsięwzięć gospodarczych;
3. kompleksowego wykorzystywania potencjału rewolucji cyfrowej w kształtowaniu relacji: państwo- samorząd-obywatele.

W komentarzu tym uwzględniam zarówno sam dokument SOR jak i opublikowane w mediach, dość już liczne, opinie ekspertów na jego temat oraz wyniki dyskusji jaka odbyła się podczas pierwszej z serii zaplanowanych konferencji konsultacyjnych w Ministerstwie Rozwoju 31 sierpnia br. Dlatego też jedynie w ograniczonym stopniu odnoszę się do diagnostycznej części opracowania. Była ona już po wielokroć oceniana przez ekspertów, w większości pozytywnie. Przyłączam się do takiej oceny. Natomiast dość krytycznie oceniana jest realizacyjna część SOR, w tym zwłaszcza finansowa. Trudno nie zgodzić się z ocenami, że źródła finansowania przedsięwzięć zakładanych w SOR zostały przedstawione zbyt ogólnikowo, bez ich przyporządkowania do poszczególnych zadań strategicznych. Takie przyporządkowanie byłoby jednak istotne, tym bardziej, że w SOR zakładane są wydatki na inwestycje przekraczające 1,5 bln zł (do 2020 r.), finansowane ze środków publicznych, co wymaga wzrostu oszczędności i co będzie trudne do pogodzenia z programem wzrostu konsumpcji.

Zarazem jednak, jak każdy projekt strategiczny, także i ten dokument musi cechować elastyczność i otwartość na zmieniające się uwarunkowania. Wicepremier Mateusz Morawiecki w dyskusji na ten temat podkreśla, że SOR to: „nie dokument wyryty w kamieniu”, a raczej „forma mapy drogowej, by przedsiębiorcy mieli jasność, jakiego typu dziedziny państwo w najbliższych latach zamierza mocniej wspierać. Jeśli jednak pojawią się inne, obiecujące inicjatywy, będą uwzględniane. Podkreśla zarazem znaczenie oddolnej inicjatywy gospodarczej właśnie dlatego, że strategia ta ma charakter adaptacyjny i plastyczny. To zatem nie rząd ma być główną siłą sprawczą, lecz wolny rynek, a rolą rządu jest go wspierać”.

Ta prorynkowa deklaracja, a także rynkowe narzędzia uwzględniane w SOR nieco osłabiają obawy przed przeregulowaniem gospodarki i nadmierną ingerencją państwa w gospodarce, co mogłoby skutkować nieefektywnością regulacyjną. Co prawda świat w 2008 r. doświadczył (nie po raz pierwszy zresztą) dotkliwych następstw zawodności wolnego rynku, ale rozwiązaniem nie jest jego zastępowanie przez decyzje centralne. Moim zdaniem, takiego zarzutu SOR nie można postawić, mimo przedsięwzięć ukierunkowanych na centralizację niektórych funduszy i instytucji. Ich wielość i związane z tym rozproszenie środków, jak dowodzi

praktyka, nie sprzyjało efektywności ich wydatkowania, co dotyczy zwłaszcza środków na promocję polskich produktów i eksportu.

Każdy kto w całości przebrnął przez niełatwą lekturę SOR, musi docenić ogrom pracy 12 międzyresortowych zespołów ekspertów zaangażowanych w opracowanie tego dokumentu. Zgromadzone w nim dane i wyniki analiz mają wartość samą w sobie, zmuszają do przemyśleń, indywidualnych ocen, mają istotne walory informacyjno-analityczne.

Z pewnością jednak SOR nie jest ani tak doskonała jak chcieliby jej twórcy, ani też nie tak nieudana jak twierdzą jej najbardziej zagorzali krytycy. Dokument ten powinien być obowiązkową lekturą dla wszystkich głównych aktorów życia społeczno-gospodarczego. Niestety, lekturę utrudniają usterki redakcyjne. Na niektóre z nich wskazują w zakończeniu komentarza.

2. Globalne i krajowe przesłanki przyjętych w SOR założeń „nowego modelu rozwoju”

W diagnostycznej części SOR wskazuje się na postęp, jaki dokonał się w Polsce w okresie transformacji. Polska należy obecnie do grupy krajów wysoko rozwiniętych o dużym potencjale rynkowym. Jednak mierzony wzrostem produktu krajowego brutto (PKB) postęp gospodarczy wciąż jeszcze nie przekłada się w satysfakcjonującym stopniu na postęp społeczny i rozwój zrównoważony terytorialnie. Przedstawione w diagnostycznej części SOR analizy świadczą o dychotomicznym charakterze przemian w Polsce. Na niekwestionowane sukcesy pod względem wzrostu gospodarczego, cieniem kładą się nieprawidłowości w polityce społecznej, w tym demograficznej. Niekorzystna sytuacja demograficzna, wykluczenie społeczne i antyinnovacyjny, oparty na niskich płacach model wzrostu gospodarczego a także inne przejawy marnotrawstwa potencjału rozwojowego, stanowią w dłuższym okresie zagrożenie dla harmonijnego, trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego. Zdiagnozowane w SOR dychotomie negatywnie rzutują na sytuację demograficzną, a to z kolei niekorzystnie przekłada się na stan budżetu i finansów publicznych. Dochodzi zatem do syndromu zakłętą kręgu. Jego przecięcie wymaga zmiany wzorców polityki społeczno-gospodarczej,

zarówno w wymiarze krajowym jak i lokalnym samorządowym, wymaga zmiany priorytetów i harmonizowani wzrostu gospodarczego z postępowaniem społecznym i ekologicznym. Źródła nieprawidłowości mają złożoną naturę, nie tylko ekonomiczną, ale i kulturową, historyczną, polityczną i in. Przy tym występuje między nimi negatywna synergia sprzężeń zwrotnych. Prowadzi to do antynomicznego, antyrozwojowego dryfu. Oznacza to równoczesny postęp i anachroniczność, bycie z przodu i wleczenie się z tyłu⁷⁸.

O przyszłych możliwościach trwałego, harmonijnego społeczno-gospodarczego rozwoju Polski przesądzać będą sposoby, zakres i efektywność wykorzystywania źródeł jej potencjału, w tym przede wszystkim mobilizacja kapitału rodzimego oraz doprowadzenie do symbiozy między wzrostem gospodarczym a postępowaniem społecznym i postępowaniem w ochronie środowiska naturalnego. Akcent na kapitał rodzimy jest istotny tym bardziej, że po 2020 r. będą stopniowo wygasły efekty wynikające z korzystania z funduszy UE.

Zidentyfikowane w SOR zagrożenia, wskazują na konieczność redefinicji polityki społeczno-gospodarczej oraz poszukiwania nowych wzorców rozwojowych. Proponowane w SOR kierunki zmian i nowy model rozwojowy – moim zdaniem – cechuje przede wszystkim inkluzywność i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Istotne jest zwłaszcza ukierunkowanie tych rozwiązań na przeciwdziałanie jednemu z najbardziej dotkliwych przejawów marnotrawstwa zasobów, jakim jest bezrobocie i niski poziom zatrudnienia. Jest to istotne tym bardziej, że zauważalna ostatnio poprawa na rynku pracy nie oznacza trwałego rozwiązania tego problemu, szczególnie, że jest osiągnięta w znacznej mierze poprzez emigrację, w tym przede wszystkim osób w wieku produkcyjnym. Dynamika przemian technologicznych sprawia, że trzeba się wciąż liczyć z ryzykiem narastania bezrobocia.

Inkluzywny rozwój społeczno-gospodarczy rozumiany jako symbioza sfery gospodarczej, społecznej i ekologicznej to wyzwanie niełatwe do urzeczywistnienia, zwłaszcza zważywszy na syndrom społeczno-gospodarczych niedostosowań i dychotomii. To wyzwanie

⁷⁸ Szerzej na ten temat w: E. Mączyńska, *Egzogenne, cywilizacyjne i ustrojowe uwarunkowania innowacyjnego rozwoju polskiej gospodarki* „Studia Ekonomiczne” INE PAN, Warszawa 2015, nr 3

zarówno na skalę krajową jak i globalną. Choć o tym w SOR się nie wspomina, w Polsce jest to wyzwanie mające wymiar konstytucyjny, o czym przesądza art. 20 obowiązującej od 2007 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazujący, że modelem ustroju jest społeczna gospodarka rynkowa, charakteryzująca się taką właśnie symbiozą (czemu jednak dotychczas rzeczywistość przeczyła). Do symbiotycznego modelu rozwoju zobowiązują też traktatowe regulacje UE, zapisy w Traktacie (Konstytucji) o Unii Europejskiej, także wskazujące na wzorzec społecznej gospodarki rynkowej jako model ustrojowy. Na szerszy niż krajowy, a nawet szerszy niż europejski, kontekst poszukiwań – innych niż dotychczasowe – wzorców rozwojowych wskazuje też to, że wiele krajów wolnorynkowych także boryka się z problemami nierówności, bezrobociem i deficytem finansów publicznych, na co nakładają się demograficzne bariery związane z postępującym procesem starzenia się społeczeństw krajów rozwiniętych. To zjawiska wzajemnie sprzężone, mające cechy swego rodzaju węzła gordyjskiego. Tworzy to niebezpieczne przedpole nie tylko dla pułapki średniego dochodu, ale też nasilającego się w niektórych krajach, w tym w USA, ryzyka trwałej, sekularnej stagnacji, co w warunkach zglobalizowanej gospodarki łatwo może przenosić się na inne kraje, poprzez „efekt zarażania”.

Za proinkluzywnym wzorcem rozwoju przemawia wiele czynników, w tym doświadczenia innych krajów, zwłaszcza skandynawskich. Z porównań międzynarodowych wynika bowiem, że większą odporność na zagrożenia i kryzysy mają kraje o większej inkluzywności systemu społeczno-gospodarczego, kraje, w których równoważenie celów gospodarczych i społecznych oraz ekologicznych ma wysoką rangę. Natomiast zaniedbywanie szeroko rozumianej polityki proinkluzywnej skutkuje negatywnymi zjawiskami „społecznego sublokatorstwa” i wykluczenia zamiast pożądanego inkluzji społecznej. Osłabia to kapitał społeczny i prowadzi do wyraźnego zmniejszenia szans wzrostu gospodarczego oraz hamuje innowacyjność. Potwierdzają to liczne badania, w tym podejmowane od niedawna także przez analityków z MFW⁷⁹. Analizy porównawcze oraz rankingi wskazują, że paradygmat

⁷⁹ *Inequality, and Growth* -prepared by Jonathan D. Ostry, Andrew Berg, Charalambos G., Tsangarides I. Authorized for distribution by Olivier Blanchard, International Monetary

nadmiernie upośledzający inkluzję i przewartościowujący rywalizację efektywnościową kosztem bezpieczeństwa socjalnego, prowadzi do powstawania cywilizacji kłótni, kultury permanentnej agresji, do kreowania społeczeństw oszustwa ("*cheating society*"), wykluczeń, bierności, narastającego poczucia niepewności, wrogiej konfrontacyjności i destruktywnej krytyki wobec innych, wynikającej z własnego poczucia niepewności. Wszystkie te zjawiska osłabiają zdolność do współpracy, która jest warunkiem wzrostu opartego na innowacyjności szeroko rozumianej jako wdrażanie pozytywnych zmian⁸⁰.

Znaczenie inkluzywności społecznej rośnie tym bardziej, że we współczesnej gospodarce podstawową barierą rozwojową jest bariera efektywnego popytu. Jego niedostatek zderza się z gwałtownie rosnącymi wskutek przemian technologicznych możliwościami wzrostu produkcji dóbr i usług, co prowadzi do nadprodukcji i związanych z nią rozległych negatywnych następstw, takich jak zmniejszanie zatrudnienia, inwestycji, wyniszczająca konkurencja i innych zjawisk, mających syndromy błędnego koła. Jego przerwanie wymaga nowej filozofii, nowego wzorca kształtowania rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Każde wykluczenie jest hamulcem rozwoju, bo zawsze ogranicza społeczną zdolność do wykorzystywania wiedzy. Wykluczenie w decydującej mierze wynika ze słabości rozwiązań instytucjonalnych, w tym mechanizmów społecznych i ekonomicznych. Wskazują na to liczne badania. M.in. potwierdzają to wyniki analiz prowadzonych przez Darona Acemoglu i Jamesa A. Robinsona. Autorzy ci analizują, dlaczego niektóre narody są bogate, a inne biedne i przegrywają. Badania te prowadzą do wniosku, że nie decyduje o tym ani kultura, ani klimat, ani położenie geograficzne, ani niewiedza, jak uprawiać politykę. Żaden z tych czynników nie jest – zdaniem tych autorów – determinantą wyznaczającą ścieżki rozwojowe krajów. Odpowiedź autorów na pytanie, co decyduje o bogactwie i wygranej brzmi: „Instytucje, instytucje, instytucje”. „Najczęstszą przyczyną tego, że narody dzisiaj przegrywają, jest funkcjonowanie w nich instytucji wyzyskujących”. Wyzyskujące instytucje gospodarcze nie zachęcają ludzi do oszczędzania, inwestowania

Fund, April 2014.: Florence Jaumotte and Carolina Osorio Buitron. *POWER from the PEOPLE*, Finance & Development March 2015

⁸⁰ *Reforma kulturowa*, op. cit.

wprowadzania innowacji. Wyzyskujące instytucje polityczne wspierają te instytucje gospodarcze, koncentrując władzę w rękach ludzi, którzy zyskują dzięki wyzyskowi”⁸¹. Otwarte, albo raczej retoryczne, jest natomiast pytanie: czy w Polsce występowały i występują takie instytucje (?)⁸².

Moim zdaniem – rządową strategiczną wizję zmian polityki społeczno-gospodarczej czyli SOR można uznać za pewien przełom w podejściu do strategii rozwojowych, przełom uwarunkowany zarówno sytuacją krajową jak i globalną. Trudno byłoby podważyć słuszność proponowanych w SOR kierunków zmian, choć można mieć zastrzeżenia co do możliwości ich sfinansowania i pełnej realizacji. Ale *kto zaczął, zrobił połowę*. Pozostaje zatem mieć nadzieję, że te kierunkowo słuszne zamierzenia i ten dokument nie podzielą losów wielu innych dokumentów strategicznych, które nie doczekały się realizacji. Aby tak się nie stało niezbędna jest szczegółowa analiza zgłaszanych pod adresem SOR zastrzeżeń. Poniżej dołączam kilka własnych.

3. Mobilizacja kapitałowego i intelektualnego potencjału polskiej diaspory

Liczebność rozrzuconych po świecie Polaków, polskiej diaspory szacowana jest na ok. 20 mln. osób. Niestety dotychczas żaden rząd nie zajął się tą ogromną grupą z należytą starannością. Przez to tracone są rozmaite możliwości współpracy, w tym kapitałowej, a przede wszystkim tracony jest tak ważny dla rozwoju społeczno-gospodarczego kapitał społeczny, kapitał relacji. Aktywizacji tego kapitału sprzyjałoby zbudowanie kompleksowej interaktywnej bazy danych (sieci) dotyczącej polskiej diaspory i specjalnego portalu. Ponadto celowe byłoby opracowanie bazy danych o osobach z zagranicy studiujących w Polsce i pracujących w Polsce ekspertach zagranicznych. Dopełnieniem mogłaby też ewentualnie być odpowiednia baza danych o Polakach legitymującymi się długoletnimi,

⁸¹D. Acemoglu., J.A. Robinson, *Dlaczego narody przegrywają*, Zysk i S-KA, Poznań 2014.; *Jakość prawa*, Biuletyn PTE, Warszawa 2015, nr 1; Także: M. Lissowska., *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce. Institutions for Market Economy. The Case of Poland*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008

⁸² *Reforma Kulturowa*, s. 117-134

zawodowymi pobytami zagranicą. Stworzenie takich baz i odpowiedniego portalu umożliwiłoby nawiązywanie i rozwój kontaktów biznesowych, naukowych, kulturalnych i in., sprzyjających kreatywności, innowacyjności i efektem synergii. Umożliwiłoby to też racjonalizację wciąż niedostatecznie rozwiniętej polityki motywowania do powrotu do kraju wysokokwalifikowanych specjalistów polskiego pochodzenia.

Moim zdaniem, tworzenie takich wieloprzekrojowych baz powinno się znaleźć w wykazie przedsięwzięć ukierunkowanych na realizację SOR – jako nie tylko narzędzie sprzyjające pozyskiwaniu dodatkowych źródeł kapitału, ale i innowacyjności, kreatywności oraz rozwojowi kapitału społecznego a przede wszystkim ekspansji zagranicznej.

4. Wzmacnianie krajowego kapitału poprzez rozwój spółdzielczości

Doświadczenia wielu krajów, m.in. krajów skandynawskich wskazują, że sektor spółdzielczy może stanowić ważny czynnik harmonizacji, efektywności i dynamizacji rozwoju społeczno-gospodarczego. Ekonomiczne, społeczne i kulturowe funkcje tego sektora potwierdzają zarówno badania naukowe, jak i doświadczenia wielu krajów. Niekwestionowana jego jest użyteczność zarówno w sferze wytwórczej, jak i finansowej (*vide* chociażby doświadczenia niemieckie). Niestety, w Polsce w całym okresie transformacji sektor spółdzielczy był marginalizowany, co nie sprzyja dynamizacji rozwoju gospodarki, w tym zwłaszcza rolnictwa i sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). W projekcie SOR także nie ma nawet wzmianki na temat tego sektora, co uważam za błąd. Moim zdaniem niezbędne jest tworzenie sprzyjających warunków i zachęt dla rozwoju spółdzielczości zarówno w sferze wytwórczej, jak i finansowej – i to mimo obecnie niezbyt korzystnej aury wokół tego sektora. Jego marginalizację można potraktować jako wylewanie dziecka z kąpielą. Potrzeba wspierania rozwoju spółdzielczości dotyczy zwłaszcza rolnictwa. Tworzone w tym sektorze grupy producenckie nie wystarczą, tym bardziej, że nie zawsze działają one zgodnie z ideą ich tworzenia. Spółdzielnie rolnicze mogłyby sprzyjać rozwojowi nowoczesnych form produkcji, handlu, marketingu i pozyskiwania nowych rynków zbytu.

Zabrakło też w SOR odniesienia do sektora bankowości spółdzielczej. Mimo obecnie także dość niekorzystnej aury wokół tego sektora, ma on ważne ekonomiczne i społeczne funkcje do spełnienia, a także kreuje dywersyfikującą ofertę rynkową, stanowiąc niezbędne uzupełnienie bankowości komercyjnej. Banki spółdzielcze mają potencjał umożliwiający aktywizowanie lokalnego kapitału, pozyskiwania rodzimego kapitału dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz potencjał umożliwiający racjonalizację gospodarowania ich zasobami pieniężnymi. Istotna jest też konsultacyjno-doradcza funkcja banków spółdzielczych, co może sprzyjać rozwojowi lokalnej wytwórczości, w tym rozwojowi grup producenckich.

W sytuacji tak ambitnego jak przyjęty w SOR programu inwestowania, byłoby błędem niedostateczne uwzględnianie potencjału spółdzielczości w aktywizowaniu lokalnego, rodzimego kapitału.

5. Prospołeczne i prorynkowe wykorzystywanie potencjału rewolucji cyfrowej w kształtowaniu relacji: państwo – samorząd – obywatele

Dokument SOR nasycony jest rozważaniami na temat wpływu rewolucji informacyjnej w kształtowaniu strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Nowe technologie informacyjne mogą stanowić koło zamachowe gospodarki. W niektórych opiniach na temat SOR pojawia się zarzut, że kwestia ta nie została należycie wyeksponowana. Zarzut ten o tyle nie jest zasadny, że cyfryzacja traktowana jest jako jeden z koniecznych warunków realizacji każdego z przyjętych w SOR celów (dla przypomnienia cel główny to „tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym” – czemu podporządkowane są trzy cele szczegółowe: 1. Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach; 2. Rozwój społecznie i terytorialnie wrażliwy; 3. Skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu).

Zarzut, że w SOR nie traktuje się rewolucji cyfrowej jako koła zamachowego gospodarki ma zarazem o tyle uzasadnienie, że

w dokumencie tym nie wskazuje się wprost na występujące w warunkach rewolucji informacyjnej nowe, synergiczne współzależności w funkcjonowaniu ustrojowych relacji: państwo – samorząd – społeczeństwo – gospodarka. Rewolucja informacyjna wymaga przeformułowywanie modelu rządu i samorządów w kierunku zastosowań jakie umożliwia makrowikinomia, na co m.in. wskazują Jeremy Rifkin oraz kanadyjscy badacze internetu, Don Tapscott i Anthony D. Williams w książce *Makrowikinomia. Reset świata i biznes*. „Świat osiągnął punkt krytyczny i albo zresetujemy stare struktury, podejścia i modele działalności, albo grozi nam paraliż lub nawet upadek istniejących instytucji. Stajemy przed koniecznością wyboru: albo odnowa, uwiad albo odrodzenie (...). Obecnie dzięki Internetowi stare modele industrialne ulegają całkowitemu przenicowaniu. Nowe podejście do innowacji, nowe metody wytwarzania bogactwa i nowe siły, które radykalnie obniżają koszty współpracy międzyludzkiej, umożliwiają społecznościom rozwiązywanie problemów, podejmowanie wyzwań i realizację przedsięwzięć (...). Wikinomia, rozumiana jako nauka i sztuka masowej współpracy biznesowej, stała się makrowikinomią: zastosowaniem wikinonii i jej podstawowych zasad we wszystkich dziedzinach życia społecznego i jego instytucjach”. Skoro zaś „do powstawania Wikipedii przyczyniają się miliony ludzi, tysiące osób współpracują przy rozwijaniu Linuksa i projektu poznania genomu ludzkiego – tak samo możemy wykorzystać ludzkie umiejętności, geniusz i inteligencję do powszechnego przekształcania wielu dziedzin i instytucji, aby przygotować je na najbliższe dziesięciolecie i dla przyszłych pokoleń. (...) Dlaczego nie mielibyśmy mieć rządu *open source*, edukacji *open source*, a także nauki, produkcji energii, a nawet opieki zdrowotnej?”.

Nowe technologie informacyjne, *cloud computing*, *Internet rzeczy* i makrowikinomia tworzą „*onlajnowe*” warunki kreowania nowych obszarów oraz form przedsiębiorczości, ale także nowych form współdziałania między podmiotami gospodarczymi i władzą, w tym władzą samorządową. Zarazem technologie informacyjne ograniczają możliwości centralizacji władzy, ale też relacji wertykalnych, bazujących na rozmaitych *podległościach* biznesowych (pojawia się nawet w związku z tym pojęcie kapitalizmu wertykalnego i horyzontalnego). W bazującej na Internecie gospodarce zacierają się, bowiem granice między sektorami i instytucjami,

co wymusza odchodzenie od hierarchicznego modelu powiązań wertykalnych i fundamentalnych zmian systemu wartości oraz kultury politycznej, co zarazem sprzyja transparentności, efektywności i szybkości podejmowania decyzji. Stwarza to szanse na przewyżnianie tak charakterystycznego dla Polski sektorowego, „silosowego” podejścia w rządzeniu i podejmowaniu decyzji. Dzięki cyfryzacji zmniejsza się ryzyko nadmiernego rozrostu roli państw, a nawet sektora bankowego, tym bardziej, że możliwy jest rozwój *crowdsourcingu*, i *crowdfoudiingu*, co z kolei ułatwia przełamywanie barier finansowych dla rozmaitych przedsięwzięć. Może zatem warto w SOR bardziej te kwestie wyeksponować. Tym bardziej, że upowszechnianie technologii cyfrowych może przesądzić o powodzeniu lub niepowodzeniu SOR. Tworzą one bowiem warunki dokonania tzw. *żabiego skoku*, czyli przechodzenia do najwyższych faz zaawansowania technologicznego, z pominięciem faz pośrednich, przez jakie musieli przechodzić wcześniej innowatorzy.

Generalnie rewolucja cyfrowa tworzy warunki i potrzebę kreowania swego rodzaju „Facebooka” dla rządu samorządów i poprzez to nowego kształtowania relacji: państwo – samorząd – biznes – społeczeństwo, napędzając innowacje społeczne stymulując rozwój inicjatyw obywatelskich i społeczeństwa obywatelskiego.

Co szczególnie ważne, technologie informacyjne umożliwiają łagodzenie dysfunkcji współczesnej demokracji, w tym wynaturzeń w funkcjonowaniu lobbingu. Umożliwiają przeciwdziałanie antydemokratycznym zjawiskom, mającym symptomy „golfowych” powiązań czy „amoralnego familizmu”, niszczącego kapitał społeczny. Tworzą warunki dla rozwoju społeczeństw o zerowych krańcowych (*vide* J. Rifkin „społeczeństwo zerowych kosztów krańcowych”) oraz gospodarki współdzielenia (*vide* uberyzacja).

Generalnie technologie informacyjne, makrowikinomia tworzą warunki ograniczania nieprawidłowości i wynaturzeń w życiu społeczno-gospodarczym. Dlatego też zasadne byłoby ich większe wyeksponowanie w SOR. Jest to istotne zwłaszcza w sytuacji negatywnych następstw lokalnych zaniedbań w sferze dostępu do Internetu, z czym wiąże się groźne i wstydliwe społecznie zjawisko wykluczenia i analfabetyzmu cyfrowego.

6. Inne uwagi

a) W SOR w części dotyczącej edukacji zasadne byłoby uwzględnienie koncepcji szkoły holistycznej (koncepcja ta przedstawiona została szczegółowo w dostępnym w internecie Raporcie *Reforma Kulturowa, 2020 – 2030 – 2040*). Wdrażanie tej koncepcji jest moim zdaniem niezbędnym warunkiem rzeczywistej poprawy poziomu szkolnictwa wszystkich szczebli.

b) W części SOR dotyczącej ochrony zdrowia zabrakło bardziej wyrazistych rozwiązań ukierunkowanych na przeciwdziałanie marnotrawstwu zasobów tego sektora, przy wielkim ich niedostatku. Jedną z tego przyczyn jest ułomny rachunek kosztów, ograniczający się do pojedynczych procedur. Brak natomiast kompleksowego rachunku ciągłego, co nierzadko prowadzi do błędnych, szkodliwych ekonomicznie i społecznie decyzji co do wyboru rodzaju (pozornie oszczędnościowych) terapii i leków. Innym przejawem marnotrawstwa w sektorze jest obciążenie wysokokwalifikowanych pracowników medycznych mitręgą biurokratyczną, co w znacznym stopniu wynika z utrzymujących się wciąż barier lub błędów programów cyfryzacji w tym sektorze.

c) Wysoce zasadnym elementem SOR są działania na rzecz spójności rozwojowej w wymiarze terytorialnym. Jednak, moim zdaniem, realizacja tego celu pozostawać będzie pod znakiem zapytania, jeśli nie zostanie ściśle powiązana ze strategią przestrzennego zagospodarowania kraju i strategiami wspomagania inwestycji. W zbyt małym stopniu wykorzystywane są tu pozytywne doświadczenia takich krajów jak Niemcy, które centralnych instytucji państwa nie koncentrują w jednym mieście, także ze względów na bezpieczeństwo kraju. (Notabene pod tym względem godne naśladownictwa byłyby też niemiecki system dbałości o przygotowanie gospodarstw domowych na wypadek różnego rodzaju katastrof, w tym pogodowych, energetycznych i in. Każde gospodarstwo domowe wyposażone zostało w specjalny poradnik na ten temat, dokładnie instruujący, jak powinno być przygotowane, jakim zasobami dysponować i jak postępować).

d) W pełni zasadnym przedsięwzięciem zapowiadany w SOR jest utworzenie centralnego ośrodka studiów strategicznych. Polska pozostaje bodajże jedynym krajem w UE pozbawionym takiego ośrodka, co skutkuje – wysoce negatywną dla prawidłowości rozwoju długookresowego – marginalizacją kultury myślenia strategicznego i wzrostem ryzyka wpadania w rozmaite pułapki i zagrożenia. Ryzyko takie jest tym bardziej prawdopodobne, że Polska nie posiada ośrodka wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami w działalności gospodarczej i bankructwami przedsiębiorstw. Nie posiada ośrodka kompleksowych badań tych bankructw, ich przyczyn i (często rozległych) społeczno-gospodarczych następstw.

7. Uwagi redakcyjne

a) Tekst dokumentu SOR jest nierówny. Niektóre fragmenty są bardzo przejrzyste i przyjazne dla czytelnika, a inne przeciwnie.

b) Dokuczliwy jest zwłaszcza żargon, np. „krotność chłonności demograficznej” – bez wyjaśnienia sposobu obliczania tego wskaźnika. Dotyczy to także żargonu telekomunikacyjnego i elektronicznego.

c) Niekiedy nieprzejrzysty jest opis rysunków i tabel, niestaranne, nic nie mówiące ich tytuły (jak np. „Wskaźniki” – taki tytuł niewiele mówi). Brak jest w kilku miejscach niektórych, sygnowanych w tekście grafik, map.

d) Lekturę utrudnia też brak spisu tabel i rysunków.

e) Zmniejsza komfort czytelnicy brak wykazu skrótów lub ich rozszyfrowywania w tekście.

* * *

To jakie będą losy SOR pokaże przyszłość. Z pewnością realizacja tej strategii napotka na wiele przeszkód i ujawnią się rozmaite trudności. Ważne jest jednak, że SOR zapoczątkowuje nową jakość w podejściu do wyznaczania strategicznych priorytetów. Trudności z pewnością będzie wiele, ale to naturalne, zważywszy na wagę zagadnienia. Ale „jeśli idzie łatwo, strzeż się – bo może schodzisz w dół” (Greg Taunt).

6. Ekonomiczne warunki realizacji *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.*

prof. dr hab. Witold M. Orłowski

Rektor Akademii Finansów i Biznesu Vistula
Członek Sekcji Gospodarka, praca, przedsiębiorczość
w Narodowej Radzie Rozwoju

Uwagi wstępne

Przekazany do konsultacji społecznych projekt *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* (dalej *Strategii*) to bez cienia wątpliwości jeden z najważniejszych dokumentów strategicznych, jakie opracowane zostały w Polsce w ciągu minionego ćwierćwiecza. Stanowi on bardzo interesującą i zachęcającą do dyskusji próbę:

- wszechstronnego zdiagnozowania stanu polskiej gospodarki po 26 latach transformacji i wyzwań, które przed nią stoją w perspektywie kolejnych dekad;
- krytycznej oceny dotychczasowego modelu rozwojowego kraju i sformułowania wniosków dotyczących pożądanych kierunków zmian tego modelu;
- sformułowania możliwych do osiągnięcia celów w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w perspektywie najbliższych kilkunastu lat;
- zaproponowania nowych strategicznych założeń polityki gospodarczej w tym okresie;
- prezentacji listy działań, związanych z realizacją poszczególnych strategicznych zadań polityki gospodarczej.

Dokument zwraca uwagę śmiałością w stawianiu celów rozwojowych; kompleksowością analizy; odważnym (choć czasem

kontrowersyjnym) podejściem do problematyki strategii rozwoju gospodarczego; ostrymi ocenami obecnego stanu gospodarki i polityki gospodarczej prowadzonej w przeszłości; rozmachem proponowanych zmian polityki gospodarczej. Nie ma cienia wątpliwości, że tak przygotowany dokument stanowi niezwykle ciekawe intelektualne wyzwanie i zaproszenie do refleksji i dyskusji na temat rozwoju kraju.

Rządowy dokument strategiczny nie może jednak stanowić jedynie intelektualnej pożytki do dyskusji (choć funkcji takiej nie należy nie doceniać). Dokument taki stanowi przede wszystkim plan działań rządu (a właściwie kolejnych rządów) na okres kilkunastu lat. Konsekwencje tych działań mogą mieć dalekosiężny wpływ na rozwój kraju. Dlatego właśnie, niezależnie od powyższych pochwał, Strategia musi być w pierwszej kolejności oceniona pod kątem prawidłowości postawionej diagnozy, słuszności przyjętych rozwiązań i adekwatności proponowanych działań. Próbą takiej właśnie oceny jest niniejsza opinia.

Biorąc pod uwagę moje kompetencje i doświadczenia, w ocenie skoncentruję się na niektórych tylko obszarach Strategii – przede wszystkim na problematyce wzrostu gospodarczego, finansowania rozwoju oraz polityki rozwojowej. Nie sposób jednak nie odnieść się również do wielu innych obszarów proponowanych działań, zwłaszcza w sytuacji gdy w bardziej lub mniej bezpośredni sposób mogą one wpływać na rozwój gospodarczy kraju.

Diagnoza

Przedstawiona w Strategii diagnoza opiera się w sferze gospodarczej na trzech kluczowych spostrzeżeniach:

- obecna przewaga konkurencyjna Polski opiera się głównie na konkurencyjnym koszcie pracy, co tworzy ryzyko utknięcia w pułapce średniego rozwoju (wzrost kosztów pracy prowadziłby do utraty konkurencyjności);
- opierając się na konkurencyjnym koszcie pracy, firmy nie mają silnej motywacji do rozwoju opartego na innowacjach;
- niedostatek kapitału krajowego powoduje, że inwestycje w dużym stopniu zależne są od finansowania zagranicznego – co powoduje

stały wzrost zadłużenia, utrudnia rozwój ekspansywnych firm krajowych, a pośrednio podtrzymuje model rozwoju oparty na konkurencyjnym koszcie pracy.

Jak wyraźnie sugeruje Strategia, taka sytuacja możliwa jest w warunkach słabości instytucji państwa, niezdolnych do doprowadzenia do strategicznej zmiany modelu rozwojowego (w Strategii sugeruje się również, że taki właśnie model rozwoju jest konsekwencją świadomego wyboru zgodnego z doktryną neoliberalną, co wydaje się co najmniej stwierdzeniem przesadnym – żaden znany mi ekonomista nie utrzymuje, że niski poziom oszczędności krajowych i wzrost zadłużenia zagranicznego jest zjawiskiem "pożądanym"; ekonomiści różnią się raczej co do recept w zakresie polityki gospodarczej, które mogłyby temu przeciwdziałać). Strategia zwraca też uwagę na zagrożenia: m.in. niekorzystne zmiany demograficzne, niekorzystne zmiany w otoczeniu zewnętrznym, trwałe ulokowanie krajowych firm w środku globalnego łańcucha wartości, możliwą erozję społecznego poparcia dla gospodarki rynkowej wynikającą z niedostatecznej spójności społeczno-ekonomicznej. Zagrożenia te, w przypadku wyraźnej zmiany modelu rozwoju gospodarczego, nieuchronnie prowadziłyby do spowolnienia rozwoju gospodarczego kraju i do wyhamowania procesów konwergencji (zbliżania się poziomem rozwoju do bogatych krajów Zachodniej Europy).

Diagnoza taka, mimo pewnego przerysowania problemu, wydaje się generalnie właściwa, choć pewnie niekompletna. Polska rzeczywiście potrzebuje rozwoju opartego silniej na rodzimym kapitale, przede wszystkim dlatego, że to właśnie własne, ekspansywne firmy mogą być zainteresowane rozwojem opartym na innowacjach i wykorzystaniu potencjału intelektualnego (a nie tylko poszukiwaniem przewag konkurencyjnych opartych na tańszej pracy). Jednak Strategia prześlizguje się nieco nad problemem, że najważniejszą pułapką uniemożliwiającą rozwój rodzimego kapitału jest pułapka niskich oszczędności (jest to opinia bardzo niepopularna w polskim społeczeństwie, stawiającym na pierwszym miejscu spełnienie aspiracji konsumpcyjnych poprzez wzrost konsumpcji, także na kredyt). Podobnie prześlizguje się nad innym problemem: w jakim stopniu niska skłonność polskich firm do ekspansji i innowacji jest wynikiem niskiego poziomu rozwoju kapitału społecznego (czyli, mówiąc w skrócie, umiejętności pracy zespołowej i współdziałania opartego na

zaufaniu – opinia niezbyt popularna, bo niełatwo znaleźć środki zaradcze przeciw takim właśnie zjawiskom). A wreszcie, w przypadku słabości instytucjonalnej, prześlizguje się nad problemem, w jakim stopniu słabość instytucji polskiego państwa wynika z braku konsekwentnie realizowanej strategii rozwoju kapitału ludzkiego w instytucjach publicznych (kolejna opinia niepopularna w polskim społeczeństwie, w którym poklask zdobywają zazwyczaj oceny, że pensje urzędników należy przede wszystkim obniżyć, a słabość instytucji państwa – np. aparatu skarbowego - nie jest wcale uważana za zagrożenie dla obywateli).

Cele

Celem głównym Strategii jest stworzenie warunków dla długookresowego przyspieszenia dochodów, przy zwiększeniu spójności społeczno-ekonomicznej. W ujęciu liczbowym oznacza to tak, by możliwe było osiągnięcie ok. roku 2030 poziomu PKB na mieszkańca bliskiemu średniej UE-28 (95%).

Budzi to kilka refleksji:

- Po pierwsze, oczywiście wymaga to przyspieszonego wzrostu PKB, w dodatku odbywającego się według nieco innego modelu rozwoju (opartego w mniejszym stopniu na konkurencyjnym koszcie pracy, a w większym na innowacjach).
- Po drugie, zgodnie z ocenami Strategii wymaga to wzrostu inwestycji i oparcia finansowania inwestycji w większym stopniu na kapitale krajowym i na aktywności krajowych firm.
- Po trzecie, wobec koniecznego wzrostu stopy inwestycji i jednoczesnego ograniczenia wzrostu zadłużenia zagranicznego (czyli zerowego lub dodatniego salda obrotów bieżących), musi nastąpić silny wzrost oszczędności krajowych (zwłaszcza oszczędności gospodarstw domowych). To jednak oznacza, że podany w Tab.3 wzrost dochodu rozporządzalnego do 100% średniej UE-28 może być mylący: w rzeczywistości towarzyszyć mu musi znacznie wyższa stopa oszczędności, a więc znacznie niższy poziom i wolniejszy wzrost konsumpcji. Jak mi się wydaje, w prezentacji Strategii ten ważny (i z pewnością niepopularny)

problem został ukryty w cieniu. Warunkiem makroekonomicznym realizacji Strategii jest bowiem wyraźne przyhamowanie wzrostu konsumpcji poniżej tempa wzrostu dochodów i PKB, a w ślad za tym spadek relacji konsumpcji do PKB (jest to arytmetyczna oczywistość!). Problem ten nie jest nigdzie analizowany, a tym bardziej nie ma w Strategii mowy o narzędziach polityki gospodarczej hamujących wzrost konsumpcji.

Model rozwojowy

Z kolei jeśli chodzi o model rozwojowy, to używane w Strategii określenie "reindustrializacja" jest bardzo mylące. Na świecie używa się go w odniesieniu do krajów, w których nastąpił znaczny spadek udziału przemysłu w PKB i zatrudnieniu związany z wyprowadzaniem produkcji przemysłowej za granicę. W Polsce nie mieliśmy do czynienia z takimi zjawiskami, wzrost produkcji przemysłu daleko wyprzedzał wzrost PKB, a spadek zatrudnienia wiązał się z silnym wzrostem wydajności pracy. Należałoby więc raczej mówić o "zmianie modelu uprzemysłowienia", poprzez promowanie działalności przemysłowej o wyższej wartości dodanej i zaawansowaniu technologicznym, a nie o "reindustrializacji".

Problem pierwszy: wzrost oszczędności

Realizacja Strategii wymaga znalezienia odpowiednich sposobów jej sfinansowania. Z makroekonomicznego punktu widzenia chodzi przede wszystkim o sfinansowanie wielkich potrzeb inwestycyjnych. W Strategii mówi się o koniecznym wzroście stopy inwestycji do 25% PKB (obecnie jest ona najniższa w regionie Europy Środkowo-Wschodniej i wynosi 20%). Jest to oczywiście odbicie bardzo niskiej relacji oszczędności do PKB (w roku 2015 relacja ta wyniosła 23% - oszczędności te musiały wystarczyć na sfinansowanie inwestycji, przyrostu zapasów i nadwyżki eksportowej). Sytuacja rzeczywiście jest dalece niezadowolająca, choć cytowane w Strategii liczby wymagałyby korekty. Bardziej poprawną miarą byłaby relacja oszczędności krajowych do Produktu Narodowego Brutto (właściwa miara zdolności narodu do sfinansowania inwestycji własnymi siłami, uwzględniająca fakt że część oszczędności musi być poświęcona na zgodny z prawem transfer zysków przez zagranicznych właścicieli polskich aktywów). Relacja ta wynosi w Polsce poniżej 18%, należy do najniższych

wUnii Europejskiej i jest najniższa wśród nowych członków Unii. Jest to najlepsze wytłumaczenie faktu, że w Polsce – w odróżnieniu np. od Korei, czy nawet Niemiec - kapitał krajowy jest słaby, trudno jest zbudować wielkie firmy, a ogromną rolę w gospodarce odgrywa kapitał zagraniczny.

Zgodnie ze Strategią, dla realizacji celu Polska powinna zwiększyć stopę oszczędności do 25% PKB (Cel 1, obszar: Kapitał dla rozwoju), z czym się całkowicie zgadzam – byłaby to stopa spójna z zakładanym wzrostem PKB rządu 4% rocznie. Jednocześnie Strategia postuluje, że Polska powinna przestać zadłużać się za granicą - co sugeruje zerowe saldo obrotów bieżących, a wobec konieczności spłacania odsetek od zadłużenia zagranicznego i sfinansowania transferu zysków przez zagranicznych posiadaczy polskich przedsiębiorstw wymaga nadwyżki handlowej rządu co najmniej 3% PKB. Oznacza to konieczność wzrostu stopy oszczędności o 7-8 punktów procentowych PKB. Co więcej, założenia dotyczące stanu finansów publicznych (utrzymanie deficytu poniżej 3% PKB, a więc utrzymanie oszczędności sektora publicznego na poziomie zbliżonym do obecnego – Cel III, obszar: Finanse publiczne) oznaczają, że niemal w całości wzrost ten musi odbyć się w sektorze prywatnym. Stopa oszczędności sektora prywatnego (gospodarstw domowych i firm) musiałyby więc wzrosnąć niemal o połowę w stosunku do stanu dzisiejszego. Z samych danych zamieszczonych w Strategii wynika, że stopa oszczędności gospodarstw domowych powinna się co najmniej potroić – a pamiętajmy, że mówimy o społeczeństwie o ogromnych aspiracjach konsumpcyjnych, które w związku z tym powszechnie deklaruje, że woliczu wydatków konsumpcyjnych, które uważa za "normalne", w ogóle nie ma możliwości oszczędzania.

Osiągnięcie celów Strategii, przy jednoczesnym unikaniu uzależnienia od kapitału zagranicznego, oznacza więc potrzebę gwałtownego wzrostu stopy oszczędności. Jednocześnie w Strategii mówi się o tym, że istnieją w Polsce duże zasoby kapitału niewykorzystanego. Świadczy o tym nadpłynność sektora bankowego oraz znaczne depozyty przedsiębiorstw, niewykorzystywane na inwestycje (VII. Podstawowe źródła finansowania Strategii). To oczywiście w pewnej mierze prawda, ale z pewnością uwaga ta dotyczy tylko części depozytów firm - są one przecież już zużyte przez banki do finansowania kredytów dla firm, gospodarstw domowych i rządu. Jedynym prawdziwym rozwiązaniem

problemu, tak czy owak, pozostaje trwały wzrost stopy oszczędności. Problemu nie rozwiązuje również aktywność Polskiego Funduszu Rozwoju, skądinąd instytucji potrzebnej i wartej powołania. Nawet gdyby uznać, że całość środków wydatkowanych przez ten fundusz to dodatkowe oszczędności lub zmobilizowanie nieaktywnego kapitału (co zapewne nie jest prawdą, część kapitału byłaby tak czy owak wykorzystana, a wliczona do środków PFR akcja kredytowa BGK ma miejsce przecież i obecnie, choć pewnie w mniejszej skali niż jest to możliwe), zgodnie z danymi z Tab.4 i tak mówimy tylko o ułamku dodatkowych potrzeb w zakresie finansowania inwestycji (w latach 2016-20 finansowanie ze środków PFR odpowiada średnio ok. 1 % PKB rocznie).

Wśród działań, o których wspomina się w Strategii w tym celu, wymienia się (*Budowa długoterminowego kapitału Polaków*): zmiany w OFE i wprowadzenie pracowniczych programów emerytalnych, uproszczone IKE i IKZE, upowszechnianie wiedzy z zakresu ekonomii i finansów, budowa kultury oszczędzania, wsparcie systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe, rozwój akcjonariatu pracowniczego (wśród konkretnych działań do roku 2020 wymieniono jedynie niewielkie zmiany w systemie emerytalnym). Działania te wydają się całkowicie nieproporcjonalne do skali postawionego w Strategii zadania potrojenia stopy oszczędności gospodarstw domowych.

Zmiany w systemie emerytalnym rzeczywiście są kluczowe – najsilniejszym czynnikiem skłaniającym ludzi do dobrowolnego oszczędzania jest w większości społeczeństw dążenie do zapewnienia sobie godziwej emerytury. Wymaga to jednak prawdziwego „przeorania” świadomości i brutalnego wręcz uświadomienia społeczeństwu, że emerytury z podstawowego systemu państwowego (I i II filaru) będą spadać w relacji do dochodów i nie zapewnią godziwego życia na starość. Zadania tego nie spełniła reforma emerytalna z roku 1998 – odwrotnie, wzbudziła w społeczeństwie irracjonalne nadzieje, że emerytury będą wysokie (słynne reklamy o polskich emerytach na Karaibach) – co należy uznać za jej główne niepowodzenie. Z pewnością nie pomaga temu popierane przez rząd obniżenie wieku emerytalnego, również stanowiące dla społeczeństwa sygnał, że system państwowych emerytur zapewni godziwe życie (skoro stać go na wcześniejsze wypłacanie emerytur). Proponowane w Strategii działania również nie wydają się wiele zmieniać

(zmiany w OFE przeprowadzono ostatnio pod uspokajającymi hasłami), a zmiany w zakresie IKE i pracowniczych programów emerytalnych wydają się mieć charakter niewielkich korekt i skromnych zachęt (które z pewnością nie wywołają żadnej rewolucji w oszczędzaniu). Działania edukacyjne są oczywiście godne pochwały, ale ich wpływ na zachowania społeczne będzie zapewne stosunkowo niewielki, a przede wszystkim bardzo odłożony w czasie.

Czy można znacząco zwiększyć w Polsce stopę oszczędności? Oczywiście, że tak, ale jest to zadanie trudne i niepopularne. Po pierwsze, wymaga eliminacji deficytu budżetowego i wzrostu oszczędności sektora publicznego. Po drugie, wymaga stworzenia prawdziwych zachęt do wzrostu oszczędności, zwłaszcza emerytalnych. Dotyczy to zwłaszcza radykalnej akcji uświadomienia społeczeństwu perspektyw systemu emerytalnego, ograniczenia grupowych przywilejów emerytalnych, ewentualnego wzrostu składek w I i II filarze, a także przeprowadzenia kosztownych zmian podatkowych – zarówno zachęt podatkowych do oszczędzania, jak przesunięcia opodatkowania oszczędności w III filarze z opodatkowania składek na opodatkowanie wypłat emerytur (wymagałoby to poszukania oszczędności wśród wydatków publicznych lub wzrostu podatków, aby nie zwiększać deficytu). Po trzecie, wymaga również ograniczenia ekspansji kredytu konsumpcyjnego (narzędziami regulacyjnymi), a także – a właściwie przede wszystkim – wzrostu zaufania do instytucji finansowych, w tym zwłaszcza wsparcia dla rozwoju instytucji oferujących możliwości oszczędzania długoterminowego.

Bez znalezienia skutecznych metod wzrostu stopy oszczędności, cele Strategii będą niemożliwe do zrealizowania. Oznacza to konieczność bardzo poważnej refleksji nad pakietem takich działań – rozbudowy obszaru *Kapitał dla rozwoju* i rozdziału VII (*Podstawowe źródła finansowania Strategii*). Bez takich zmian, finansowa i makroekonomiczna spójność i realność Strategii pozostaje pod wielkim znakiem zapytania.

Problem drugi: sprawność instytucji państwa

Jednym z głównych narzędzi działań przewidzianych przez Strategię, w różnych obszarach, jest zdynamizowanie gospodarki poprzez skuteczną interwencję publiczną i umiejętne wydanie publicznych pieniędzy, zgodnie ze strategiczną wizją rozwojową. Dotychczasowe

doświadczenia Polski w tym zakresie są w ostatnim ćwierćwieczu nienajlepsze, na co Strategia zwraca uwagę. Bez radykalnej poprawy jakości funkcjonowania instytucji publicznych, trudno o lepsze efekty.

Dla realizacji Strategii kluczowe znaczenie mają więc działania na rzecz wzmocnienia kompetencji instytucji publicznych – zarówno na szczeblu centralnym, jak samorządowym. Proponowane działania (Cel szczegółowy III – *Skuteczne państwo...*) zawierają: poprawę jakości prawa, zmniejszenie biurokracji, różnorodne narzędzia usprawnienia procesów zarządzania w administracji i oceny efektywności instytucji publicznych, inteligentną politykę zamówień publicznych, zmiany (nieokreślone), m.in. w służbie zdrowia, administracji skarbowej i wymiarze sprawiedliwości, wykorzystywanie różnych form konsultacji i partnerstwa międzyinstytucjonalnego, lepszą koordynację działań rozwojowych (nowe instytucje), stworzenie koncepcji zintegrowanego planowania rozwoju, rozwój e-administracji, wsparcie dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego, stabilność finansów publicznych, lepsze wykorzystanie środków UE.

Autorzy Strategii wydają się zapominać, że najważniejszym zasobem każdej instytucji są ludzie (kapitał ludzki). Proponowana lista działań najwyraźniej stworzona została przy założeniu, że polski aparat administracyjny jest dobrze rozwinięty i dysponuje właściwym kapitałem ludzkim (niemal milion urzędników!), a problemem jest jedynie zła organizacja ich pracy, brak właściwych uregulowań, mechanizmów motywacji czy kontroli jakości. Nie zgadzam się z tym, uważam że Strategia powinna być uzupełniona o zestaw poważnych działań na rzecz budowy kapitału ludzkiego w służbie publicznej (m.in. ścieżki kariery, strategia wynagradzania, stabilność pracy itp.), a także o działania zwiększające efektywność funkcjonowania tych instytucji (być może wybrane narzędzia *New Public Management*). Bez poprawy jakości pracowników służby publicznej Strategii w ogóle nie da się skutecznie realizować.

Problem trzeci: kapitał społeczny

Autorzy Strategii słusznie zauważają, że niezbędnym warunkiem dogonienia przez Polskę krajów zamożniejszych jest wzrost innowacyjności, przesuwanie się polskich firm w górę łańcucha wartości i ich awans do pozycji "czempionów". Należy sobie jednak zdawać sprawę z tego,

że główne przyczyny niezadowolającej śmiałości polskich firm w zakresie rozwoju i ekspansji zagranicznej, a także niewielkiej otwartości dużych i małych firm na innowacje są liczne i znacznie głębsze niż tylko biurokracja i brak ulg podatkowych. Wśród przedsiębiorców dominują postawy konserwatywne, absolwenci wyższych uczelni wolą posady w międzynarodowych koncernach od zakładania swoich firm, sektor nauki nie jest zainteresowany współpracą z biznesem. Głównym hamulcem takiego rozwoju, o którym mówi Strategia, jest żenująco niski kapitał społeczny Polaków – co w znacznej mierze tłumaczy niewielkie sukcesy w tworzeniu prywatnych wielkich firm, które muszą być oparte na współpracy.

W zakresie rozwoju kapitału społecznego Strategia proponuje działania (Obszar: *Kapitał ludzki i społeczny*): wsparcie rozwoju sektora obywatelskiego i współpracy z sektorem publicznym, kształtowanie postaw sprzyjających budowaniu wspólnoty, kooperacji, partycypacji społecznej, wzmacnianie postaw prospołecznych w procesie nauczania itp. (działania te nie są jasno sprecyzowane – sądząc po cytowanych projektach strategicznych do realizacji do roku 2020, głównie chodzi o wspieranie różnych inicjatyw środkami publicznymi). W sferze edukacji mówi się o nowej podstawie programowej wspierającej rozwój kapitału społecznego.

W moim przekonaniu, działaniem bez którego nie da się osiągnąć postępu w zakresie budowy kapitału społecznego jest fundamentalna reforma całego systemu edukacyjnego, wiodąca do zmiany niekorzystnych postaw społecznych (np. niskiej umiejętności współpracy) – i to od najmłodszych lat. Odpowiednio głębokie zmiany mogłyby wymagać gruntownych zmian kompetencji pracowników edukacji i niekoniecznie wzbudziłyby ich aplauz. O działaniach takich Strategia wspomina w sposób bardzo ogólny, co sugeruje, że sprawom tym poświęcono niewiele uwagi.

Dodatkowo, pragnę zauważyć, że współdziałanie sektorów biznesu i nauki – niezbędne do wzrostu innowacyjności – poza inwestycjami w rozwój kapitału społecznego, wymagałoby też głębokich i niepopularnych reform finansowania sektora nauki, zmuszających go do aktywnego poszukiwania pól współpracy z gospodarką.

Jednak bez wzrostu kapitału społecznego i innowacyjności Strategii nie da się zrealizować. Długofalowy program rozwoju kapitału

społecznego, zwłaszcza poprzez rewolucyjne zmiany w edukacji, powinien stanowić jeden z najważniejszych filarów Strategii. Póki co, jest jednak zastąpiony szeregiem niezbyt precyzyjnie nakreślonych działań, nie wyglądających na żadną rewolucję.

7. Rola samorządu, regionów w realizacji *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.*

Władysław Ortyl

Marszałek województwa podkarpackiego
Członek Sekcji Samorząd, polityka spójności
w Narodowej Radzie Rozwoju

Przedstawiony przez Radę Ministrów do konsultacji społecznych projekt *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (dalej: SOR lub Strategia) jest dokumentem, który stanowi aktualizację *Strategii rozwoju kraju 2020*, która została przyjęta uchwałą Rady Ministrów 25 września 2012r. Konsultowany obecnie dokument został opracowany zgodnie z wymogami ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, i w założeniu ma stanowić kluczowy dokument w strukturze krajowych dokumentów strategicznych.

Warto w tym miejscu podkreślić, że Strategia jest dokumentem, który uwzględniając duży stopień niepewności co do kształtu europejskiej polityki spójności po roku 2020, podejmuje ambitny cel, jakim jest zbudowanie krajowego modelu polityki rozwoju. Konieczność stworzenia własnego modelu rozwoju, w oparciu o zasoby krajowe, była podnoszona w debacie już od dawna, jednakże, dotychczasowe uwarunkowania powodowały, iż model ten był w znacznym stopniu zdeterminowany przez reguły dotyczące europejskiej polityki spójności. Taka sytuacja prowokowała do pytania, czy jest to samodzielna polityka kraju, czy też jest to polityka dostosowawcza do wytycznych tworzonych na poziomie ugrupowania integracyjnego. Z satysfakcją należy podkreślić, że SOR przedstawia koncepcję nowego modelu rozwoju Polski, który jest budowany z uwzględnieniem w pierwszej kolejności perspektywy krajowej, jednocześnie nie tracąc z oczu szerszej perspektywy europejskiej czy

globalnej. Jednocześnie, wobec rozpoczynającej się debaty o kształcie polityki spójności po roku 2020, której kształt może w istotny sposób odbiegać od obecnego, należy podkreślić, konieczność wypracowania modelu rozwoju na poziomie krajowym i regionalnym. Takie zadanie bierze na siebie konsultowany dokument, prezentując nowy model polityki rozwoju.

Strategia wskazuje cechy nowego modelu rozwoju Polski, określanego jako „odpowiedzialny”, który zakłada rozwój gospodarczy oparty na solidnych fundamentach, jakimi jest przedsiębiorczość, zasoby i umiejętności Polaków. W przedstawionym modelu, bardzo mocno akcentowana jest wielowymiarowa solidarność społeczna - między pokoleniami teraźniejszymi i przyszłymi, między poszczególnymi regionami, miastami i obszarami wiejskimi, jak również między pracodawcami i pracownikami, a której źródłem jest troska o dobro wspólne. Jest to bardzo mocne akcentowanie zasady solidarności, która w wymiarze instytucjonalnym będzie przekładać się na mechanizmy partnerstwa i partycypacji.

Warto podkreślić, że istotnym komponentem polityki rozwoju jest wyraźnie obecna w SOR polityka regionalna. Jest ona kształtowana przy dużym udziale samorządu terytorialnego, a zwłaszcza samorządu województw. Należy podkreślić, że restytucja samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r., oceniana jest zgodnie jako najbardziej udana z polskich reform po 1989 r. i obecnie nikt nie kwestionuje zasadności współistnienia administracji rządowej i samorządowej. Ustanowienie w 1998 r. samorządu powiatowego i wojewódzkiego było kolejnym etapem na drodze kształtowania samorządu terytorialnego i stanowiło przejaw decentralizacji władzy publicznej. Oznacza to, iż w Polsce od 1990 r. system administracji publicznej zbudowany jest na zasadzie dualizmu, gdzie z jednej strony zadania w zakresie administrowania wykonywane są przez struktury administracji rządowej, z drugiej natomiast - przez zdecentralizowaną administrację samorządową.

Należy zauważyć, że jako podstawę do ułożenia wzajemnych relacji pomiędzy administracją państwową a samorządem terytorialnym, powszechnie przyjmuje się zasadę subsydiarności (pomocniczości), która głosi, że każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub same

jednostki działające w ramach społeczeństwa. Oznacza to, iż miarą rozdziału kompetencji pomiędzy rządem a samorządem jest skuteczność podejmowania działań na rzecz dobra wspólnego. Oznacza to, konieczność dynamicznego kształtowania relacji pomiędzy rządem a samorządem, z uwzględnieniem uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Z dokumentu wynika, iż strona rządowa pragnie w większym stopniu wziąć odpowiedzialność za koordynację polityki rozwoju, co nie oznacza jednoznacznie kwestionowania modelu decentralizacji władzy publicznej. Warto tutaj podkreślić, że ściśle powiązany z zakresem kompetencji pozostaje zakres odpowiedzialności. Wymaga to jednak dalszej debaty nad określeniem kompetencji poszczególnych struktur władzy oraz wypracowanie zasad współpracy i odpowiedzialności. Pozwalam sobie twierdzić, że zasadniczych zmian ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego nie można zakładać, jednakże potrzebna będzie korekta, szczególnie w odniesieniu do kwestii równoważenia procesów rozwojowych oraz polityki społecznej. Od lat dziewięćdziesiątych, czyli od przywrócenia samorządu terytorialnego (gminnego) w 1990 r., a kolejno w 1999 r. trójstopniowego podziału terytorialnego (gminnego, powiatowego i wojewódzkiego) konsekwentnie następuje stopniowy wzrost poczucia podmiotowości obywatelskiej i odpowiedzialności za dobro wspólne. Samorządy województw są gotowe wziąć na siebie odpowiedzialność za realizację polityki rozwoju i chętnie włączą się w zaproponowane w SOR zasady jej realizacji polegające na integracji działań poszczególnych podmiotów – rządu, samorządu, podmiotów gospodarczych i partnerów społecznych wokół wyznaczonych celów strategicznych.

Z uwagi na fakt, iż konsultowany projekt jest strategią krajową, a ciężar jego opracowania spoczywał na stronie rządowej, znalazło to swój wyraz w częstym podkreślaniu roli struktur rządowych. Nie oznacza to, że pominięte zostały inne kategorie podmiotów, w tym samorząd terytorialny, przedsiębiorcy, podmioty nauki, czy organizacje społeczeństwa obywatelskiego. W odniesieniu do polityki regionalnej, szczególną rolę odgrywają samorządy województw, które w niewielkim stopniu zostały wyposażone w zadania z zakresu „administracji świadczącej”, a ich głównym zadaniem jest kształtowanie rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. W tym kontekście, jako jedno z głównych zadań samorządu

województwa wskazano określenie strategii rozwoju województwa⁸³. Wobec powyższego, samorządy województw pozostają kluczowym partnerem strony rządowej w kształtowaniu i realizowaniu polityki regionalnej, co znajduje swój wyraz w zapisach SOR, jednakże zapisy dotyczące roli samorządu województwa mogłyby zostać w konsultowanym dokumencie wzmocnione, w szczególności wynikająca z pozycji ustrojowej samorządu województwa rola koordynacji działań strony samorządowej w regionie.

Warto podkreślić, że pomimo znacznego tempa, w prace nad przygotowaniem projektu Strategii, zostało zaangażowanych wiele środowisk, a w sposób szczególny przedstawiciele wszystkich województw. Jest to faktyczny przejaw zasady partnerstwa, która powinna być nadal rozwijana. Trwająca obecnie publiczna dyskusja nad modelem polityki rozwoju, której istotnym elementem są prowadzone konsultacje społeczne SOR, daje możliwość wypowiedzenia się nt. przyszłości polityki rozwoju, a tym samym wzięcia odpowiedzialności za Polskę i przyszłość kolejnych pokoleń.

Mocną stroną konsultowanego dokumentu jest część diagnostyczna, która w trafny sposób identyfikuje wyzwania rozwojowe stojące przed Polską oraz grożące jej pułapki rozwojowe. Przyjęto model bardziej aktywnego prowadzenia polityki rozwoju, czego konsekwencją jest skupienie się na działaniach wyprzedzających i ukierunkowujących rozwój w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego tak, aby odpowiednio wcześniej zapobiegać negatywnym zjawiskom i wskazywać najbardziej pożądane kierunki i sposoby rozwoju wykorzystujące maksymalnie polskie potencjały rozwojowe. Jest to niewątpliwie jeden z głównych atutów SOR, chociaż wydaje się iż zakładana wizja rozwoju kraju, w małym stopniu akcentuje ryzyka i kryzysy, które mogą pojawić się w otoczeniu zewnętrznym Polski. Być może należy uwzględnić pewną wariantowość realizacji działań wskazanych w Strategii.

SOR jest kluczowym elementem i narzędziem polityki rozwoju, a zatem zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, polityka regionalna powinna stanowić odzwierciedlenie polityki rozwoju na poziomie kraju. Oznacza to, że koniecznym z punktu widzenia zapewnienia

⁸³ Art. 11 i nast. Ustawy o samorządzie województwa.

jej wykonalności, a co za tym idzie rozwoju, jest stałe współdziałanie organów zaangażowanych w programowanie, jak i realizację polityki rozwoju oraz identyfikowanie wspólnych celów i kierunków interwencji. Takie przedstawienie problemu, wyraźnie wskazuje na powiązanie polityki rozwoju z polityką regionalną. Należy podkreślić, że polityka regionalna jest silnie obecna w Strategii, zarówno na poziomie celów, jak i samego modelu rozwoju. Bardzo wyraźnie obecny jest w niej wymiar terytorialny, co oznacza kontynuację słusznego założenia, że procesy społeczno-gospodarcze przebiegają zawsze w konkretnej przestrzeni, która posiadając specyficzne cechy, wyraźnie je determinuje.

Należy podkreślić, że dokument wprowadza podejście projektowe, poprzez wskazanie w poszczególnych kategoriach działań, projektów strategicznych i flagowych. Nadaje to zapisom strategii wymiar operacyjny i jest próbą nadania jej większego wymiaru realności. Postrzeganie działań rozwojowych poprzez pryzmat konkretnych przedsięwzięć jest nowatorskim podejściem i ukierunkowane jest na wzrost synergii i wartości dodanej, realizowanej przez poszczególne projekty. W ten sposób zakłada się, iż konkretne przedsięwzięcia będą wzajemnie się uzupełniać i wzmacniać swoje prorozwojowe oddziaływanie.

Należy jednak wskazać, że kategorie projektów obejmują przedsięwzięcia o różnym stopniu konkretyzacji i dojrzałości realizacyjnej. Znaczna część projektów strategicznych posiada charakter blankietowy i odsyła do działań, które w przyszłości zostaną dookreślone. Powoduje to pewną trudność w kompleksowym odczytaniu planowanych zamierzeń. Wyraźnie widać, iż wyodrębnione cele szczegółowe i obszary działania pozostają ze sobą w ścisłej korelacji, co jest widoczne także na poziomie instrumentów realizacji, które powtarzają się przy opisach działań w ramach różnych obszarów. Dotyczy to szczególnie działań z zakresu wsparcia gospodarki oraz kapitału społecznego. Jest to wynikiem kompleksowego postrzegania procesów rozwojowych, jednakże pojawia się pytanie, czy pewnych kategorii działań nie należy potraktować jako działania horyzontalne.

Wymiar terytorialny polityki rozwoju, który przekłada się na konieczność zaangażowania samorządu terytorialnego jest obecny w Strategii, jednakże w sposób nierówny. Dotyczy to zarówno opisu obszarów, jak i konkretnych działań. Najsilniej obecny jest w ramach celu

szczegółowego II – Rozwój społecznie i terytorialnie równoważony, który jest kluczowym z punktu widzenia prezentacji nowego podejścia do polityki regionalnej. Słusznym kierunkiem jest przyjęty w SOR model podejścia zintegrowanego i spójnego oraz budowania partnerstwa na rzecz ich realizacji. Osiągnięcie ambitnych celów w obszarze rozwoju terytorialnie zrównoważonego – zwiększenie spójności terytorialnej, wzmocnienie regionalnych przewag konkurencyjnych i poprawa jakości zarządzania politykami ukierunkowanymi terytorialnie – wymaga zredefiniowania zakresu interwencji polityki regionalnej i zastosowania nowych mechanizmów wspierania rozwoju, a także selektywności działań i ich priorytetyzacji.

Niewątpliwie w świetle zachodzących procesów depopulacyjnych i polaryzacyjnych, które różnicują polską przestrzeń oraz zewnętrznych procesów gospodarczych, optymalne wzmocnienie i wykorzystanie kapitału terytorialnego oraz zbudowanie trwałej zdolności konkurencyjnej i poprawy jakości życia mieszkańców jest konieczne. Instrumenty zaproponowane w projekcie SOR, a tym bardziej terytorializacja działań w ramach celu 2., mające na uwadze trafne rozpoznawanie i respektowanie terytorialnej specyfiki, likwidowanie barier w rozwoju poszczególnych obszarów oraz wykorzystanie walorów i potencjałów terytorialnych w celu budowy konkurencyjności krajowej i międzynarodowej regionów, są szansą na zmniejszenie i łagodzenie różnic w poziomie rozwoju terytorialnego.

Bardzo dobrze, że polityka regionalna w kształcie przewidzianym w SOR w sposób szczególny dostrzega problemy regionów zmagających się z trudnościami o charakterze restrukturyzacyjnym i adaptacyjnym (Polska Wschodnia, Śląsk), a także dalej kontynuuje działania skierowane do różnych typów terytoriów. Jest to praktyczne dostrzeżenie, że poszczególne typy obszarów, cechujące się specyficznymi uwarunkowaniami, wymagają bardziej selektywnego doboru instrumentów wsparcia. Strategia kontynuuje zatem działania skierowane do miast, przy czym podejmuje zarówno zagadnienia rozwoju metropolii, jak również bardzo istotną problematykę miast średnich oraz ośrodków tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Pozytywnie należy ocenić przyjęcie w *Strategii*, jako kierunku interwencji, kategorii miast średnich. Wiąże się to z uznaniem, iż jednym z atutów Polski, jest policentryczna sieć osadnicza. Procesy globalizacyjne, które powodują wzrost roli i znaczenia

miast metropolitalnych, jednocześnie powodują osłabianie potencjału miast średnich. Tymczasem, odgrywają one bardzo ważną rolę stanowiąc dla powiązanych z nimi obszarów, naturalne centra koncentracji działalności gospodarczej i usług publicznych. Problemy i wyzwania, przed jakimi stoją miasta średnie, w kontekście procesów demograficznych i gospodarczych, wymagają aktywnych działań ze strony państwa. Podejmując zadanie równoważenia rozwoju w aspekcie terytorialnym, kluczowe znaczenie będzie miało wzmocnienie funkcji tej kategorii miast, jako czynnika umożliwiającego kaskadowe rozchodzenie się procesów rozwojowych.

Strategia, zakłada również realizację działań skierowanych do obszarów wiejskich wraz z ich lokalnymi ośrodkami miejskimi oraz obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją. Do obszarów wiejskich odnoszą się dwa kierunki interwencji, co jest pochodną faktycznego zróżnicowania tych obszarów. Pozytywnie należy ocenić, że dostrzega się nierówność szans rozwoju obszarów wiejskich, w zależności od ich oddalenia centrów gospodarczych. Występujące dysproporcje w zakresie możliwości dywersyfikacji funkcji gospodarczych i społeczno-osiedleńczych, wymaga zastosowania odrębnego podejścia poprzez dobór zindywidualizowanych instrumentów. Powinno to zostać doprecyzowane we wskazanym w Strategii, jako projekt strategiczny *Pakcie dla obszarów wiejskich*.

Warto tutaj zauważyć, że wskazanie kategorii interwencji wymaga konkretyzacji na poziomie instrumentów realizacji. Biorąc pod uwagę zintegrowane podejście SOR do problematyki rozwoju regionalnego, takimi instrumentami wskazanymi w Strategii są w szczególności: *Program dla miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) PLUS, Zintegrowane Programy Rozwoju, czy odnowiony Kontrakt Terytorialny*.

Wszystkie wskazane wyżej instrumenty, wymagają aktywnego udziału jednostek samorządu terytorialnego i zakładają koordynującą rolę samorządu województwa. Dotychczasowe doświadczenia związane z realizacją formuły ZIT wskazują, iż stopień trudności tych instrumentów jest znaczny. Należy zbudować kulturę myślenia w kategoriach współpracy, podczas gdy wcześniej dominowała kultura „rywalizacji” o zasoby, których ilość pozostawała ograniczona (wydaje się, że ilość zasobów, nie ulegnie

znaczącemu zwiększeniu). Barięą są także uwarunkowania ustrojowe, które jako priorytet wskazują władzom samorządowym, konieczność koncentrowania się na realizacji zadań własnych w obrębie własnej jednostki terytorialnej. Wymaga to stworzenia systemu instytucjonalnych zachęć do podejmowania współpracy przez jednostki samorządu oraz przewyciężenia jednostkowych partykularyzmów. W tym kontekście ważnym kierunkiem interwencji będzie wzmocnienie sprawności administracyjnej samorządów terytorialnych oraz partnerstw z innymi podmiotami do prowadzenia działań rozwojowych. Jest to zadanie, które powinien realizować samorząd regionalny, dlatego należy tutaj mocniej zaakcentować integrującą rolę samorządu województwa.

Przewidywane do realizacji, początkowo w formie pilotażu *Zintegrowane Programy Rozwoju*, powinny angażować wszystkich lokalnych czy ponadlokalnych interesariuszy, jednakże warunkiem ich skuteczności jako instrumentu, pozostanie możliwość zabezpieczenia realizacji wskazanych w nich kategorii działań. Z doświadczeń zdobytych przez samorząd województwa wynika, iż realizacja programu pozbawionego własnego budżetu jest niezwykle trudna, gdyż powoduje konieczność powiązania programu zintegrowanego z rozproszonymi źródłami finansowania. Dodatkową trudność stanowi fakt, że zarządzanie źródłami finansowania często pozostaje w gestii instytucji, które nie są związane zapisami programu zintegrowanego.

Należy zwrócić uwagę także na propozycję zmiany – odnowienia *Kontraktu Terytorialnego*. W dotychczasowej praktyce Kontrakt Terytorialny posiada szereg mankamentów, dotyczących zarówno procedury jego zawierania, jak też identyfikacji wskazanych w nim przedsięwzięć. Jako przykłady najistotniejszych problemów w zakresie stosowania tego instrumentu polityki rozwoju można wskazać:

- Szttywne, uzgodnione z UE zapisy krajowych programów operacyjnych, które uniemożliwiają negocjacje strony rządowej i samorządowej co do ewentualnych preferencji przy finansowaniu lub realizacji przedsięwzięć istotnych dla obu stron, zapisanych w kontraktach.
- Niechęć i szczątkowe włączenie do kontraktów środków budżetowych będących w gestii niektórych resortów.
- Brak zmian obejmujących system niezależnie funkcjonujących mechanizmów alokacji środków między województwa, przypisanych

różnym ministrom i instytucjom rządowym. Nie są one ze sobą skoordynowane (np. fundusze celowe, programy wieloletnie).

- Brak realnego wsparcia dla przedsięwzięć o charakterze zintegrowanym (poza ZIT-ami miast wojewódzkich).
- Brak zachowania zasady partnerstwa przy ustalaniu i negocjowaniu celów rozwojowych i przedsięwzięć priorytetowych oraz zasad ich realizacji, w tym preferencji.

Przedstawione powyżej trudności, wynikają z braku wdrożenia mechanizmów i rozwiązań zapisanych w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010 – 2020 Regiony, miasta, obszary wiejskie*. W rezultacie tego nie została zrealizowana nadrzędna idea kontraktu jaką jest podejmowanie przedsięwzięć wspólnych dla rządu i samorządu o kluczowym oddziaływaniu prorozwojowym. Ponadto, ze względu na ramy finansowania przyjęte w programach polityki spójności, oraz szczupłość postawionych do dyspozycji środków krajowych, Kontrakt Terytorialny często w swojej treści zawiera przedsięwzięcia, których realizacja nie jest w pełni zagwarantowana, co wprowadza element fasadowości tego dokumentu i nie sprzyja budowaniu zaufania partnerów.

Wydaje się zatem, że propozycja odnowienia Kontraktu Terytorialnego poprzez skupienie się na przedsięwzięciach kluczowych dla rozwoju kraju i regionów, służyć będzie większemu urealnieniu tego instrumentu. W tym kontekście można zaproponować, aby wybór przedsięwzięć miał charakter dwuetapowy. W pierwszym etapie, strona rządowa, uwzględniając głos regionów powinna wskazać kluczowe z punktu widzenia państwa priorytety, czy obszary, gdzie interwencja pozwoli na uzyskanie największego efektu synergii i w najwyższym stopniu przyczyni się do zwiększenia spójności międzyregionalnej. Z kolei, identyfikacja konkretnych przedsięwzięć, prezentowanych w trakcie negocjacji, powinna być zadaniem samorządu województwa. Jak zatem widać, na każdym etapie, konieczna jest współpraca i realizacja zasady partnerstwa.

Na poziomie realizacyjnym, obok przewidzianych w *Strategii*, konieczne jest uwzględnienie dodatkowych projektów strategicznych dotyczących:

- Poprawy dostępności 6 obszarów w Polsce charakteryzujących się najgorszym syntetycznym wskaźnikiem peryferyjności czasowej (rys. 12 na str. 135 *Strategii*). Pożądane jest stworzenie krajowego programu, który

umożliwiłby inwestycje dotyczące dróg lokalnych (w zakresie wyłączonym z interwencji EFSI) tylko dla tych 6 obszarów, tak aby skrócić czas dojazdu z tych obszarów do miast wojewódzkich poniżej dwóch godzin. **(Przybliżone peryferia).**

- Odwrócenia niekorzystnych trendów w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (spełniających co najmniej 5 kryteriów, o których mowa w przypisie 51 na str. 156 Strategii). W przypadku miast, które dysponują programami rewitalizacji oraz strategiami miejskich obszarów funkcjonalnych nie jest zasadne wprowadzanie wymogu tworzenia dodatkowo planów zintegrowanych. Pożądane jest natomiast stworzenie w ramach krajowych programów operacyjnych poprzez formułę dedykowanych naborów wniosków tylko dla tych miast i ich obszarów funkcjonalnych możliwości pozyskania przez nie dodatkowych środków na ożywienie gospodarcze. **(Ożywione średnie miasta).**

- Tworzenia gron miast średnich z sąsiadujących województw w celu utworzenia aglomeracji funkcjonalnych i ograniczenia finansowania ze środków publicznych powielających się nieefektywnych struktur. Pożądane jest udostępnienie środków na tworzenie wspólnej infrastruktury, która będzie się wzajemnie uzupełniać tzn. będzie komplementarna, a nie powielająca się i konkurencyjna. Przedsięwzięcia w tym zakresie mogłyby zostać sfinansowane ze środków krajowych programów operacyjnych w formule dedykowanych naborów wniosków tylko dla tych klastrów. **(Średnie miasta połączone w grona).**

Polityka regionalna jest również obecna w zapisach dotyczących pozostałych celów szczegółowych, chociaż wydaje się iż można ten wymiar pogłębić. W ramach celu szczegółowego I – *Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach* zwiera wiele instrumentów i projektów strategicznych, które wymagać będą zaangażowania ze strony samorządów. Jednakże, często, poza wskazaniem iż instrument ten będzie posiadał wymiar krajowy i regionalny, brakuje w tym zakresie bardziej konkretnych zapisów. Należałoby tutaj mocniej zaakcentować rolę samorządu regionalnego, jako aktywnego uczestnika procesów gospodarczych. Przykładem takiego współdzielenia zadań jest chociażby system wyboru krajowych i regionalnych specjalizacji, czy projekty dotyczące wsparcia przedsiębiorczości.

Wiele działań czy projektów, wskazanych w ramach tego celu szczegółowego, musi uwzględniać szeroki udział samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Takie obszary zaangażowania samorządu należy dostrzec w zakresie wsparcia podmiotów gospodarczych i kompleksowej obsługi inwestorów, gdzie jako dobry przykład można wskazać funkcjonowanie COI oraz COIE. Szczególnie istotna rola samorządu terytorialnego będzie dotyczyła zapowiadanych reform systemu edukacji czy działań zmierzających do budowania kultury innowacyjności i przedsiębiorczości. Zmiana polityki zakupowej instytucji publicznych, w kierunku uczynienia z administracji „inteligentnego klienta” kreującego rynek innowacyjnych dóbr, dotyczy również samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do celu III – skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu, także należy wskazać, że system instytucji publicznych obejmuje również samorząd terytorialny. Zakładany wzrost partycypacji społecznej i zmiana podejścia instytucji publicznych poprzez większe otwarcie się na partnerów społecznych i gospodarczych, powinno zmierzać do podniesienia kapitału społecznego zaufania, którego wskaźnik w Polsce jest bardzo niski.

Bardzo trafnie wskazano tutaj, że kluczem do pozytywnych zmian będzie poprawa jakości stanowienia prawa oraz jego egzekwowania, a także większa elastyczność i otwartość instytucji publicznych. Pozytywnie należy także ocenić propozycję utworzenia centrum studiów strategicznych, jako ośrodka analityczno-programowego wspierającego zarządzanie procesami rozwoju. Zwiększenie efektywności i racjonalizacja finansowania polityk ukierunkowanych terytorialnie jak i innych polityk wymaga stałego monitorowania rozwoju regionów, analizowania kluczowych procesów mających wpływ na politykę regionalną, a także oceny postępów realizacji polityki regionalnej. Doświadczenia w tym zakresie mają tutaj Krajowe Obserwatorium Terytorialne (zwłaszcza w kontekście badania realizacji polityki spójności z poziomu kraju) oraz Regionalne Obserwatoria Terytorialne, które analizują dane z różnych źródeł i przygotowują najważniejsze informacje o zmianach społeczno-gospodarczych zachodzących w regionach, które następnie są wykorzystywane przy podejmowaniu decyzji.

Niezwykle istotnym, z punktu widzenia samorządu regionalnego, działaniem, jest konsolidacja i wzmocnienie systemu zarządzania rozwojem oraz aktualizacja systemu zarządzania rozwojem w Polsce. Niestety, w Strategii brakuje rozwinięcia, w jakim kierunku zmierzać będą proponowane zmiany. Jako przedstawiciel samorządu, dostrzegam tutaj brak wyraźnego wskazania, jaka będzie istota zmian i jaka będzie w przyszłości rola samorządu, który w coraz większym zakresie bierze odpowiedzialność za rozwój swoich lokalnych i regionalnych wspólnot. Jestem przekonany, że samorząd regionalny, który w dotychczasowym modelu pełnił bardzo istotne funkcje, sprawdził się jako odpowiedzialny uczestnik kształtowania polityki rozwoju w odniesieniu do poziomu regionalnego.

Strategia wymienia jako jeden z ważnych problemów, niewystarczający wpływ społeczno-gospodarczy projektów wybieranych do dofinansowania. Należy się zgodzić, że z pewnością były i będą przypadki realizacji inwestycji nietrafnych z punktu widzenia rozwoju gospodarczego, niemniej jednak przedstawiona w Strategii ogólna ocena dofinansowanych projektów pod kątem wpływu społeczno-ekonomicznego wydaje się zbyt rygorystyczna. Biorąc to pod uwagę, celowym wydaje się:

- ograniczenie do niezbędnego minimum ewentualnych zmian w programach operacyjnych, gdyż są one zbyt czasochłonne, a dalsze opóźnienia mogą spowodować niepełne wykorzystanie środków UE,
- realizowanie celów Strategii głównie poprzez przeprowadzanie konkursów dedykowanych tylko dla tych celów,
- wzmocnienie zdolności absorpcyjnych najmniej zamożnych jednostek samorządu terytorialnego, poprzez włączenie środków z Budżetu Państwa w większy katalog projektów dofinansowanych ze środków UE niż miało to miejsce w dotychczasowych kontraktach terytorialnych.

Zgodzić się należy z zawartą w *Strategii* diagnozą, iż zasady wdrażania programów i projektów są skomplikowane. Warto przypomnieć, iż podejmowane były już inicjatywy związane z uproszczeniami wdrażania funduszy UE, które jednak nie przyniosły konkretnych rezultatów. Wydaje się, że przyczyną niepowodzenia było to, że próbowano upraszczać nie tam, gdzie trzeba i nie to, co trzeba. Możliwości uproszczeń winno się szukać w pierwszej kolejności na poziomie UE, gdyż najwięcej skomplikowanych wymogów wynika wprost z przepisów UE dotyczących

funduszy. W drugiej kolejności, uproszczeń należy dokonać w przepisach i procedurach ogólnokrajowych, a dopiero na końcu, na szczeblu wymogów tworzonych przez IZ. Istnieje ryzyko, iż realizacja Strategii w tym obszarze również nie przyniesie pożądanych efektów, gdyż autorzy wskazują, jako potencjalne obszary uproszczeń jedynie zaliczki i zabezpieczenia do umów. Tymczasem obie te kwestie uregulowane są niezwykle liberalnie w rozporządzeniu krajowym.

Wskazanie obszarów wpływających na osiągnięcie celów Strategii, wydaje się być próbą wyjęcia przed nawias kwestii horyzontalnych, przy czym można zauważyć pewną niekonsekwencję i nakładanie się wskazanych tutaj kategorii interwencji z działaniami umieszczonymi w poszczególnych celach szczegółowych. Dotyczy to w szczególności problematyki kształtowania kapitału społecznego. Jednocześnie warto pamiętać, że stan infrastruktury, w tym dostępność transportowa jest silnie powiązana z realizacją II celu szczegółowego, który odnosi się do rozwoju terytorialnie zrównoważonego. Podobnie, problematyka środowiska naturalnego wiąże się z umieszczonymi w celu szczegółowym I zagadnieniami surowców dla przemysłu.

Osiągnięcie ambitnych celów zakładanych przez SOR, czyli: trwałego wzrostu gospodarczego opartego na dotychczasowych i nowych przewagach; rozwoju społecznie i terytorialnie wrażliwego; skutecznego państwa i instytucji gospodarczych służących wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarstwu, stanowi wyzwanie, które zrealizować będzie można pod warunkiem zaangażowania szerokiego katalogu podmiotów, oraz podniesienia jakości zarządzania rozwojem. Postulowane wcześniej przejście od biernego administrowania, do aktywnego zarządzania musi stać się faktem. Takie tezy można odnaleźć w konsultowanym dokumencie Strategii, o czym świadczy także katalog podmiotów wskazanych w systemie koordynacji i realizacji Strategii. Szkoda, że wśród wskazanych tam podmiotów, w bardzo ograniczonym stopniu występują przedstawiciele samorządu. Wobec przyjętego założenia zintegrowanego podejścia do realizacji polityki rozwoju, rola samorządu terytorialnego w procesie tworzenia i realizacji zapisów strategii będzie znacząca. Podobnie, zaangażowanie partnerów gospodarczych, jednostek naukowo-badawczych, oraz partnerów społecznych będzie warunkować przyszły sukces Strategii bądź jej porażkę. W tym kontekście, warto

rozszerzyć system instytucjonalny Realizacji Strategii o te kategorie podmiotów. Pozwoli to na budowanie kapitału zaufania i wzmocni proces realizacji Strategii.

Odnosząc się do systemu realizacji Strategii, należy podkreślić dużą liczbę przewidywanych działań oraz projektów (strategiczych i flagowych). Ich skuteczność, warunkująca sukces *Strategii*, zależy od współdziałania wielu podmiotów. Mając to na uwadze, warto zwrócić większą uwagę na przewidywany harmonogram planowanych działań, gdyż część z nich wzajemnie się warunkuje, bądź jest realizowana przez jeden podmiot. Stąd umiejscowienie projektów i działań na osi czasu, z pewnością pozwoli podnieść jakość procesu zarządzania *Strategią*. Ponadto, dla działań i projektów, w których realizację będzie zaangażowanych więcej podmiotów, warto zastanowić się nad wskazaniem lidera, który będzie odpowiadał za koordynację działań pozostałych uczestników.

Wspieranie rozwoju poprzez zintegrowane pakiety działań finansowanych ze źródeł publicznych i prywatnych, odpowiednio dopasowanych do potrzeb i potencjałów poszczególnych terytoriów będących adresatami polityki regionalnej to słuszny kierunek, który wpłynie na zwiększenie efektywności podejmowanych interwencji, ale jego powodzenie wymagać będzie wzajemnej współpracy, dialogu i partnerstwa z władzami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi i społecznymi oraz obywatelami.

Strategia wskazuje dwa horyzonty czasowe. Pokazuje perspektywę rozwoju Polski w ujęciu krótkookresowym – zbieżnym z okresem perspektywy finansowej UE 2014-2020, oraz w ujęciu długookresowym – do roku 2030. Jest to wyraźnie widoczne w części poświęconej źródłom finansowania, ale jest także dostrzegalne w zapisach części kierunkowej Strategii. Na poziomie źródeł finansowania, wyraźnie widać niepewność, co do zewnętrznych – europejskich źródeł finansowania po roku 2020, co wymaga reorganizacji finansowania działań ze środków krajowych. Tą różnicę w podejściu do finansowania działań i przedsięwzięć, powinno się wyraźniej zaznaczyć w części kierunkowej. Stąd zwrócenie uwagi na wymiar czasowy podejmowanych interwencji, wydaje się być niezwykle istotny.

System prowadzenia i finansowania polityki rozwoju jak i polityki regionalnej ulega korzystnym przekształceniom. Są one w coraz większym

stopniu zorientowane na interwencje ukierunkowane terytorialnie, oparte na zidentyfikowanych potencjałach rozwojowych, której uczestnikami są rząd, samorządy terytorialne, podmioty gospodarcze oraz partnerzy społeczni, zaś wsparcie jest skoncentrowane na wspólnie ustalonych celach i działaniach strategicznych, których realizacja jest finansowana ze źródeł publicznych, jak i prywatnych. To modelowe rozwiązanie, do którego powinna w dalszym ciągu zmierzać polityka rozwoju regionalnego w Polsce. Po zakończeniu perspektywy finansowej 2014-2020 spodziewane jest zmniejszenie strumienia funduszy UE skierowanych na poziom regionalny. Powinniśmy z wyprzedzeniem przygotowywać się do zmiany warunków działania samorządu województwa. W tej sytuacji konieczne będą rozwiązania, które obejmą instrumenty prawne i finansowe służące wsparciu przedsięwzięć o kluczowym znaczeniu dla dalszego rozwoju regionu. Wydaje się, że koniecznością będzie większe otwarcie się na krajowe źródła finansowania, w tym także udział podmiotów prywatnych. Biorąc pod uwagę powolny rozwój instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego, należy oczekiwać, że głównym źródłem finansowania polityki rozwoju będą środki publiczne, w tym szczególnie budżet centralny, który oprócz finansowania w regionie przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla rozwoju kraju, powinien być partnerem wybranych zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych, których liderem lub partnerami (poprzez skalę zaangażowania finansowego) byłby kapitał prywatny (przedsiębiorcy).

Z uwagi na fakt, iż duża liczba zadań zaplanowanych w ramach SOR ma być realizowana na poziomie regionów, konieczne jest również ich wsparcie finansowe. Pamiętać bowiem należy, iż narzędzia instytucjonalne, organizacyjne i finansowe dla realizacji terytorialnych celów rozwojowych muszą zapewniać nie tylko współpracę międzyinstytucjonalną w układzie pionowym (pomiędzy rządem i właściwymi samorządami, ich partnerstwami), ale również w układzie horyzontalnym (z lokalnymi interesariuszami - przedsiębiorcami, uczelniami, organizacjami pozarządowymi, mieszkańcami).

Konkludując, należy stwierdzić, że konsultowany dokument zawiera koncepcję rozwoju, przygotowywaną z uwzględnieniem nowych uwarunkowań, w jakich znajdzie się Polska. Jest to prezentacja nowego, aktywnego modelu polityki rozwoju, gdzie głównym aktorem wydają się

być instytucje państwowe, a jednocześnie model ten zawiera w sobie silne odniesienia do wymiaru terytorialnego. Stąd też, należy oczekiwać na silniejsze zaakcentowanie roli samorządu, w szczególności samorządu województwa, w systemie instytucjonalnym wskazanym w Strategii. Wielość interwencji adresowanych terytorialnie, będzie musiała opierać się na relacjach partnerskich strony rządowej i samorządowej. Proces tworzenia strategii, jak również proces konsultacji społecznych, przebiegające z udziałem strony samorządowej pozwalają mieć nadzieję, iż oczekiwania te zostaną zrealizowane.

Pamiętać należy, że zmiana średniookresowej strategii rozwoju kraju, pociąga za sobą konieczność dostosowania pozostałych strategii niższego rzędu (strategii zintegrowanych krajowych oraz w szczególności strategii rozwoju województw) zgodnie z zapisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Wielość dokumentów programowych, jak również ich hierarchiczność powodują konieczność zachowywania spójności celów rozwojowych przez ustanowienie zależności między wszystkimi dokumentami w systemie.

Trzeba zwrócić uwagę na bardzo istotną okoliczność czasu, w którym podejmowane są zmiany dokumentów strategicznych. Programowanie strategiczne poprzedza tworzenie dokumentów operacyjnych, transponujących kierunki rozwoju określone w strategii na priorytety i działania operacyjne, służące ich realizacji. Biorąc pod uwagę fakt, że obecne dokumenty strategiczne, a w jeszcze większym stopniu dokumenty operacyjne zostały zbudowane z myślą o wykorzystaniu dostępnych dla Polski środków europejskiej polityki spójności, należy pamiętać, iż znajdujemy się obecnie w okresie realizacji wynegocjowanych dokumentów operacyjnych.

8. Opinia w sprawie metodycznych i finansowo-zarządczych aspektów projektu *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*.

dr hab. Konrad Raczkowski, prof. nadzw.

Instytut Ekonomiczny Społecznej Akademii Nauk
Członek Sekcji Gospodarka, praca, przedsiębiorczość
w Narodowej Radzie Rozwoju

Uwagi wstępne

Niniejszą opinię przygotowano w oparciu o przekazaną w dniu 25 lipca 2016 r. przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju do konsultacji społecznych - *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (dalej: SOR lub Strategia), dokumenty normatywne, strategie sektorowe i rozwojowe Polski oraz innych państw, a także piśmiennictwo.

Przedmiotem niniejszej opinii nie jest całościowa ocena SOR w ramach wskazanych ośmiu punktów składowych, lecz próba syntetycznego, a przy tym punktowo szczegółowego, skupienia uwagi na tych zapisach i punktach ciężkości strategii, które są najbardziej kluczowe z punktu widzenia możliwości implementacji SOR oraz dalszego rozwoju Polski. Opinia koncentruje się zatem na systemowej sprawności działania państwa, skupiając się głównie na kwestiach finansowo-zarządczych w obszarze nowego modelu rozwoju.

Należy zaznaczyć, iż sam fakt przygotowania i procedowania koncepcji *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* przy współudziale wszystkich zainteresowanych stron i realnej możliwości wniesienia konstruktywnych uwag oraz propozycji modyfikacyjnych, jest działaniem niezwykle pożądanym, które może być pokazane, jako przykład dobrych

praktyk budowania wizji oraz orientacji strategicznej. Niewiele bowiem państw na świecie dysponuje jednolitym dokumentem strategii rozwojowej, a większość z nich różne cele rozwoju realizuje w ramach strategii politycznych i/lub sektorowych. Należy również zaznaczyć, iż opiniowana Strategia dąży do zerwania z tymi elementami ekonomii neoklasycznej bazującymi na fundamentalizmie rynkowym, które zostały tak dobitnie sfalsyfikowane w ostatnich latach. W wersji finalnej SOR będzie miała szansę zaproponować taki wariant rozwoju kraju, który nawiązuje do instytucjonalnej teorii rozwoju ekonomicznego bazującej na konsensusie post-waszyngtońskim, posiadając walor społeczno-gospodarczej użyteczności oraz sprawności w warstwie gospodarstw domowych, przedsiębiorstw oraz systemu instytucjonalnego państwa. Z tego względu w przedkładanej opinii nie skupiam się na ocenie niewątpliwych walorów Strategii, ale wskazaniu tych ułomności, które można ponownie zweryfikować i nanieść niezbędną korektę, przed finalnym zatwierdzeniem.

Uwagi szczegółowe

Po pierwsze, Strategia została zdekomponowana w całym dokumencie, tworząc nie zawsze przejrzysty układ treści, jak i wyznaczonych okresów obowiązywania. We wstępie SOR zawarto sformułowanie mówiące, iż „jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju (tj. „*Strategii Rozwoju Kraju 2020*”, przyjętej uchwałą Rady Ministrów 25 września 2012 r.), zgodnie z wymogami *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Jednocześnie Strategia (SOR) konsumuje niejako zarówno Strategię Rozwoju Kraju do 2020 r., jak i przyjętą w dniu 4 lutego 2013 r. *Długookresową Strategię Rozwoju Kraju 2030 – Trzecia fala nowoczesności*. Zasadnym byłoby zatem doprecyzowanie w tytule samej strategii o jaki okres jej obowiązywania chodzi? Wydaje się, że 2020 rok jest głównym wyznacznikiem SOR. W całym dokumencie zawarto bowiem przykładowe projekty przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020, wskazując źródła finansowania strategii również do roku 2020 (s. 217). Jednak prognozy rozwojowe Polski przedstawiają dane szacunkowe na 2030 rok (a nie 2020 r.), podobnie jak

zakładane rezultaty oraz wskaźniki również na 2030 r. (np.: s. 31, 43 i nast., czy s. 185, 187-188, 190 i nast.). Taki podział powoduje, że bez sprawdzenia źródeł lub odwołania do szerszego kontekstu, trudno jest miejscami odpowiedzieć, o jakiej perspektywie, tj. 2020 r. czy 2030 r. mówi SOR, np.: w kwestii niewystarczającego potencjału instytucjonalnego, czy zmniejszenia liczby mieszkańców miast powiatowych w danym okresie (s. 109)?. Źródła finansowania strategii po roku 2020 również zostały zasygnalizowane, jednak bez wskazania podstawowych konkretów, jak i określenia okresu docelowego. Czy jest to również 2030 rok? Jednocześnie zestawienie wskaźników dotyczących deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (s. 24) zawiera zestawienie za lata 2015-2019, więc nie odzwierciedla konsekwencji okresowej roku 2020 i 2030 prezentowanej w SOR. Trudno zatem odczytywać, o jakim horyzoncie prognozy mówi w tym miejscu Strategia (2015-2019, 2020, a może 2030?) (zob. np.: s. 24: „Szacuje się, że wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w horyzoncie prognozy utrzyma się poniżej 3% PKB. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostanie w przedziale 50-55% PKB”). Taka sama tendencja dotyczy wskaźników oczekiwanego kształtowania się podstawowych wielkości makroekonomicznych (tab. 2, s. 25), która kończy się na roku 2019, bazując na *Wieloletnim Planie Finansowym Państwa* i nie zawiera szacunków tych danych co najmniej za rok 2020.

Po drugie, Strategia odwołuje się do nowej wizji rozwoju, ujętej w przyjętym 16 lutego 2016 r. przez Radę Ministrów *Planie na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. W *Planie* mamy co prawda prawidłowo opisanych pięć pułapek rozwojowych (średniego dochodu, braku równowagi, przeciętnego produktu, demograficzną, słabości instytucjonalnej), jak i pięć filarów rozwoju (reindustrializację, rozwój innowacyjnych firm, kapitał dla rozwoju, ekspansję zagraniczną, zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy), jednak przedstawiona artykulacja nie zawiera wprost sformułowanej wizji, spełniającej łącznie trzy warunki: posiadanie znaczącego celu (wokół którego można budować inne cele pomocnicze), utworzenia wizerunku przyszłości (jaki państwo powinno osiągnąć jeżeli zrealizuje zakładane cele) oraz sprecyzowania systemu wartości (wg uniwersalnej hierarchii wartości ludzkich i moralnych,

które mają stanowić wytyczne w kanonach postępowania). Tym samym, w Strategii brakuje określenia, jaka jest w zasadzie przemyślana i sprecyzowana syntetycznie wizja rozwojowa? Czy odwołuje się do wizji określonej w *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju* (do 2030 r.), która mówi, iż: „państwo jest strażnikiem wolności, zarazem jednak pełni określone funkcje interwencyjne w ramach różnych polityk publicznych. Jest zatem selektywnie aktywne w obszarach, które wymagają wsparcia ze strony państwa na rzecz obywateli”? Czy może posiada silniejszy związek z wizją wyrażoną w unijnej strategii *Europa 2020*, a może przyjętą w 2015 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ *Agendą 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju*? A może wizja strategii łączy niejako wszystkie te strategie, dodając nowe walory? Jeżeli tak, to w SOR 2020 winna być wprost wyrażona wizja odpowiedzialnego rozwoju do 2020 roku. Jednocześnie sformułowana w ten sposób wizja, musi posiadać związek korelacyjny ze strategią *Europa 2020*, gdyż jak słusznie wskazano w SOR „w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014-2020 europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne są ściśle powiązane z celami strategii *Europa 2020* oraz z wyzwaniem makroekonomicznymi określonymi w zaleceniach dla poszczególnych krajów przyjmowanymi przez Radę UE w toku Semestru Europejskiego” (s. 13).

Po trzecie, Strategia jako „instrument elastycznego zarządzania głównymi procesami rozwojowymi kraju” prezentuje niekiedy bardzo rozmyte ujęcia modelowe rozwoju, odnoszące się zwłaszcza do wyzwań rozwojowych, nowego modelu rozwoju, podstawowych źródeł finansowania strategii oraz systemu koordynacji i realizacji strategii. Czy wyzwaniem rozwojowym będą zaprezentowane na s. 10 „Wyzwania stojące przed Polską w perspektywie krótkookresowej”? Z pewnością nie. Można założyć, że wyzwania rozwojowe bazują na strategii *Europa 2020* (s. 11) „ukierunkowanej na wspieranie wzrostu inteligentnego (*smart*), trwałego (*sustainable*) i sprzyjającego włączeniu społecznemu (s. 11), jednak nie zostały one wprost sformułowane i wyciągnięte na plan pierwszy, a rozpisane opisowo w ramach pułapek rozwojowych (od s. 15). Oczywiście takie opisy mogą pozostać, ale winny być podrzędne (i uzupełnione) w stosunku do sformułowanych na ich podstawie haseł/wyzwań rozwojowych (np.: dla „Pułapki średniego dochodu –

wyzwaniem rozwojowym może być: Budowa globalnych specjalizacji polskiej gospodarki w ramach wzrostu produktywności i zwiększenia poziomu wynagrodzeń, itd.). Dopiero tak sformułowane wyzwania rozwojowe należałoby ściśle powiązać z celami Strategii, głównymi obszarami wpływu (s. 218-271), zasadami realizacji i systemem koordynacji – w efekcie czego stworzony zostałby model rozwojowy, zabezpieczony podstawowymi źródłami finansowania każdego wyzwania-celu. Podobna rzecz dotyczy nowego modelu rozwoju, który można przyjąć, że opiera się na 10 filarach, tj. odpowiedzialnym rozwoju z myślą o przyszłych pokoleniach, trwałym wzroście gospodarczym opartym na innowacyjnych firmach, silnych przedsiębiorstwach, jako podstawie gospodarki, pomnażaniu polskiego kapitału (klucz do sukcesu), nowoczesnej infrastrukturze służącej potrzebom gospodarczym i jakości życia, inwestycji w ludzi, jako najlepszej inwestycji, rozwoju włączającym (odpowiedzialnym), rozwoju zrównoważonym terytorialnie, bardziej efektywnym państwie oraz solidnych finansach publicznych, jako fundamencie rozwoju. W moim przekonaniu, tak zaprezentowany opis nie spełnia w stopniu wystarczającym definicji i odwzorowania samego modelu rozwoju. Wydaje się zasadne i potrzebne opracowanie modelowych schematów strukturalnych, które z jednej strony uproszczą przekaz (infografiki), z drugiej wyeksponują najważniejsze elementy tego modelu, na których trzeba się skupić, żeby osiągnąć założone cele. Wymaga to charakteru kompleksowego, traktującego państwo jako jedną organizację, złożoną z wielu instytucji, którym to instytucjom należy przypisać odpowiednie znaczenie, wraz z całym ujęciem hierarchiczno-sprawnościowym w ujęciu systemowym. Oznacza to, że nowy model rozwoju winien nawiązywać do tworzonych przez instytucje reguł gry, a same instytucje winny być traktowane w znaczeniu Northowskim, jako „ograniczenia wypracowane przez człowieka, które kształtują współdziałanie ludzi. Obejmują one ograniczenia formalne (np.: reguły, prawa, konstytucje), nieformalne (np.: normy zachowań, konwencje, dobrowolne kodeksy zachowań) oraz charakterystyki ich wdrażania. Łącznie określają one strukturę bodźców we wspólnotach, a zwłaszcza w gospodarkach” (North 1994, s. 360). Strategia winna pokazać również, jakie zależności i mechanizmy koordynacji działań wystąpią w obrębie zmian w systemie zarządzania podmiotami Skarbu Państwa” (s. 56). Czy

zapowiadana do utworzenia przez Ministerstwo Skarbu (a nie wymieniona z nazwy w Strategii) Polska Grupa Narodowa skonsoliduje wszystkie spółki Skarbu Państwa, wraz ze spółkami energetycznymi i innymi będącymi w gestii innych resortów? Czy może będą to spółki strategiczne i/lub o istotnym znaczeniu dla gospodarki i bezpieczeństwa państwa (łącznie 53 spółki)? Logika wskazuje, że tworzenie takich podmiotów nadzoru właścicielskiego w ramach centralizacji procesów i sprawniejszej realizacji Strategii, wymaga całościowej konsolidacji nadzorczej. Oczywiście barierą takiego rozwiązania będzie silny opór resortów i działaczy politycznych przed taką konsolidacją, która w sposób bezpośredni przesunęłaby wówczas kompetencje, a co za tym idzie – realną możliwość gospodarowania majątkiem państwowym, a więc i bezpośredni wpływ na dobór oraz wykorzystanie kadr. Pozostawianie nadzoru rozproszonego nad spółkami Skarbu Państwa wydaje się być dużo mniej korzystnym rozwiązaniem i utrudnia, a nawet uniemożliwia prowadzenie wspólnej polityki inwestycyjnej oraz rozwojowej w ramach jednej grupy. Drugą kwestią pozostaje problem zarządzania tak skonsolidowanymi obszarami. Czy tą funkcję będzie pełnił Ministerstwo Rozwoju, które zgodnie ze Strategią powinno zarządzać aspektami gospodarczymi czy Kancelaria Prezesa Rady Ministrów? Nie wskazane byłoby przy tym przydzielanie nadrzędnych kompetencji nadzorczych (właścielskich) jednocześnie dwóm instytucjom, tj. Ministerstwu Rozwoju, a jednocześnie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ze względu na rozwlekłość takich procedur, konflikty interesów i rozmywanie odpowiedzialności (zarówno politycznej, jak i finansowo-zarządczej).

Po czwarte, finanse publiczne zostały słusznie zapisane jako fundament rozwoju i główna podstawa Strategii. Jest to o tyle istotne, że Polska, jako jedyna ze wszystkich państw UE w 2009 r. osiągnęła dodatni wzrost gospodarczy (2,6 proc.), ale jednocześnie została ulokowana w tym okresie dopiero na 17 pozycji, jeśli chodzi o współczynnik stabilizacji makroekonomicznej (0,418), choć najlepszy pod tym względem Luksemburg (0,582) w 2009 r. odnotował ujemny, a nie dodatni wzrost gospodarczy (-5,4 proc.) (Raczkowski, 2016). Oznacza to, że SOR winien w bardziej konkretny sposób odzwierciedlać np.: reformy strukturalne i działania ramowe w zakresie finansów publicznych, proponując zwłaszcza

reformę wydatków prawnie zdeterminowanych, jak i reformę systemu fiskalnego. Dotyczy to zarówno warstwy prawnopodatkowej (np.: dwie stawki VAT – tj. 5% i 20% w ramach nowego „suwaka” obciążeń; nową profiskalną regulację gier hazardowych, włączenia do systemu podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowania działalności rolniczej prowadzonej w dużych rozmiarach, tj. pow. 250 hektarów, obligatoryjnego, a nie uznaniowego wprowadzenia w Ordynacji podatkowej rozprawy podatkowej (przedsądowej), czy możliwości zawarcia ugody przedsądowej na linii organ podatkowy – podatnik, na wzór obowiązujący w Wielkiej Brytanii). Rozwiązania takie służyłyby realnemu zwiększeniu efektywności fiskalnej systemu podatkowego, a jednocześnie chroniłyby tych uczciwych podatników, którzy w niektórych przypadkach stali się ofiarą organów podatkowych, gdyż nie ustalono rzeczywistych beneficjentów przestępstw skarbowych, przypisując winę na zasadzie domniemania. Dotyczy również warstwy organizacyjno-podatkowo-gospodarczej, gdzie konieczna jest zaplanowana i właściwie przygotowana reforma aparatu resortu finansów, jak i wdrożenie rozwiązań generalnych zmieniających model obrotu gospodarczego, w kierunku obligatoryjnych płatności VAT (eliminacja luki podatkowej) w ramach np.: *split-payment*.

Tylko w 2015 r. wydatki sztywne stanowiły 74,9% z łącznej struktury budżetu państwa i osiągnęły wartość ponad 257 mld zł. Problemem głównym jest wygenerowany deficyt oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, który zarówno w wyniku całego sektora, a zwłaszcza wielkości długu (% PKB) został moim zdaniem przedstawiony zbyt optymistycznie w perspektywie najbliższych lat (s. 24). Nie zawiera jednoznacznych działań systemowych, które mają być gwarantem stabilności finansowej przy zwiększonym obciążeniu funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych. Dane GUS, zawarte również w SOR (s. 202) istotnie wskazują, że „deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2015 roku ukształtował się na poziomie 46 666 mln zł, co stanowi 2,6% PKB, natomiast dług sektora wyniósł 917 772 mln zł, tj. 51,3% PKB”, jednak w Strategii nie wymieniono konkretnych działań, które jednoznacznie mogłyby doprowadzić do zmniejszenia deficytu instytucji rządowych i samorządowych (co jest możliwe i konieczne).

Należy w tym miejscu zauważyć, iż obciążenie budżetu państwa dotacją na rzecz FUS wyniosło w 2015 r. aż 16,4%, co odpowiada kwocie

ponad 42 mld zł, a kwota ta z każdym rokiem będzie wykazywała trend wzrostowy. Obok subwencji ogólnej na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (20%, tj. ponad 51 mld zł) oraz obsługi długu Skarbu Państwa (12,5%, tj. ponad 32 mld zł), stanowi najwyższy współczynnik w strukturze wydatków sztywnych. Strategia wprawdzie zauważa możliwy kryzys systemu ubezpieczeń społecznych w ramach np.: „pułapki demograficznej” (s. 16), ale nie pokazuje wizji i dróg wyjścia z tego problemu. Bez takich rozwiązań strategicznych zadłużenie Skarbu Państwa będzie systematycznie rosło, a przy niższym od zakładanego w Strategii PKB, nie pozwoli na utrzymanie zrównoważonych finansów publicznych. W tym kontekście wydaje się zdecydowanie niewystarczające zapisane w SOR podjęcie takich działań, które skupią się na analizie efektywności systemu finansów publicznych. Działania wprost winny odnosić się do reformy finansów publicznych i mogą obejmować główne ustawy regulujące funkcjonowanie służb podległych resortowi finansów (aktualnie administracja podatkowa, Służba Celna, kontrola skarbowo – docelowo Krajowa Administracja Skarbowo), wszystkie ustawy utrzymujące asymetryczne przywileje emerytalne, a także sferę finansów publicznych, jak:

- 1) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸⁴;
- 2) Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁸⁵;
- 3) Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸⁶;
- 4) Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁸⁷;
- 5) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁸⁸;

⁸⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).

⁸⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. 2005 nr 14 poz. 114 z późn. zm.).

⁸⁶ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966 z późn. zm.).

⁸⁷ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. 1992 nr 85 poz. 428 z późn. zm.).

⁸⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. 1997 nr 137 poz. 926 z późn. zm.).

- 6) Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁸⁹;
- 7) Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁹⁰;
- 8) Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁹¹;
- 9) Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym⁹²;
- 10) Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁹³;
- 11) Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁹⁴;
- 12) Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym⁹⁵;
- 13) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim⁹⁶;
- 14) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe⁹⁷;
- 15) Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne⁹⁸;
- 16) Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych⁹⁹;
- 17) Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹⁰⁰.

⁸⁹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1991 nr 80 poz. 350 z późn. zm.)

⁹⁰ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. 1992 nr 21 poz. 86 z późn. zm.)

⁹¹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2004 nr 54 poz. 535 z późn. zm.)

⁹² Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. 2009 nr 3 poz. 11 z późn. zm.)

⁹³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31 z późn. zm.)

⁹⁴ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. 1984 nr 52 poz. 268 z późn. zm.)

⁹⁵ Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. 2002 nr 200 poz. 1682 z późn. zm.)

⁹⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. 1997 nr 140 poz. 938 z późn. zm.)

⁹⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. 1997 nr 140 poz. 939 z późn. zm.)

⁹⁸ Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz.U. 2004 nr 68 poz. 622 z późn. zm.)

⁹⁹ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 1992 nr 6 poz. 27 z późn. zm.)

Jeżeli powyższe argumenty znalazłyby odzwierciedlenie w Strategii, to ważnym uzupełnieniem byłoby także wskazanie konieczności zmiany Strategii Zarządzania Długiem Finansów Publicznych (SZDFP) w latach 2016 – 2019, poprzez wprowadzenie w/w zmian, jak i dopasowanie okresu SZDFP do cyklu obowiązywania głównej warstwy SOR, tj. do roku 2020.

Po piąte, w celu promocji zatrudnienia oraz realizując postulowane w Strategii zmniejszenie odsetka osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym z 24,7% obecnie do 20-23% w roku 2020 – s. 39) należałoby uzupełnić SOR o dopisanie inicjatywy strategicznej, jako „Wprowadzenie czasowej ulgi podatkowej dla przedsiębiorców zatrudniających osoby do 29 roku życia oraz powyżej 55 roku życia”. Dzięki takiemu rozwiązaniu pracodawca decydując się na zatrudnienie osób młodych i w wieku przedemerytalnym, będzie uprawniony do zachowania kwoty zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych pobranej od zatrudnionej osoby (do wysokości odpowiadającej zaliczce pobranej od wynagrodzenia w kwocie do 3 000 zł miesięcznie). Ulga byłaby adresowana do przedsiębiorców, którzy zdecydowali się na zatrudnienie jedynie w oparciu o umowę o pracę i osób nowozatrudnionych, bez możliwości przesunięć w ramach grupy między podmiotami powiązanych. Szacuje się ujemne skutki wpływu ulgi na budżet państwa, w przedziale ok. 70-110 mln zł/rocznie¹⁰¹ i przy założeniu, że dzięki jej wprowadzeniu pracę znajdzie 20% osób bezrobotnych w wieku do 29 lat i powyżej 55 lat. Jednocześnie wprowadzenie ulgi winno dotyczyć tylko tych województw, gdzie stopa bezrobocia jest największa. Ulga objęłaby wówczas takie województwa, gdzie wg GUS bezrobocie w 2016 r. wynosi: warmińsko-mazurskie (16,5%), kujawsko-pomorskie (13,6%), zachodnio-pomorskie (13,3%), podkarpackie (13,3%), podlaskie (12%) oraz lubelskie (11,9%). W zależności od zaproponowanego pracownikowi wynagrodzenia ulga pozwoli ekonomicznie obniżyć pozapłatcowe koszty pracy o 25,5% w przypadku minimalnego wynagrodzenia na poziomie 1850 zł brutto oraz

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. 2011 nr 185 poz. 1092 z późn. zm.)

¹⁰¹ Skutki należałoby dokładnie oszacować (mogą być nieznacznie niższe lub wyższe w zależności od deklarowanego popytu na pracę w ramach potencjalnej ulgi, jak i generowanej podaży pracy).

32,2% w przypadku wynagrodzenia na poziomie 3000 zł brutto. Tak zaproponowane rozwiązanie nie ingerowałoby jednocześnie w system składkowy FUS oraz innych funduszy składkowych, bazując jedynie na zastosowaniu mechanizmu czysto podatkowego. Wprowadzenie proponowanej ulgi umożliwiłoby osiągnięcie trzech łącznych skutków:

a) budżetowego – zwiększenie wpływów do budżetu państwa, poprzez zatrudnienie większej liczby osób o umowę o pracę oraz zmniejszenie świadczeń państwa związanych z bezrobociem (przy niewielkim skutku ujemnym zmniejszonych wpływów do budżetu);

b) gospodarczego – zapewnienie dodatkowych środków dla przedsiębiorców na zatrudnianie w oparciu o umowę o pracę, przy jednoczesnym częściowym eliminowaniu tzw. „umów śmieciowych”,

c) społecznego – legalizacja pracy wykonywanej do tej pory w szarej strefie, przy jednoczesnej promocji pożądanej formy zatrudnienia, zwiększania zawieranych umów o pracę oraz możliwego podwyższenia wynagrodzeń (gdyż budżet państwa partycypowałby w takiej podwyżce do kwoty 3 000 zł brutto).

9. Opinia o projekcie *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* – perspektywa obszaru Energia.

Grzegorz Wiśniewski

Prezes Zarządu Instytutu Energetyki Odnawialnej
Członek Sekcji Wieś, rolnictwo
w Narodowej Radzie Rozwoju

Uwagi ogólne

Przedstawiony w lipcu br. do konsultacji publicznych dokument Ministerstwa Rozwoju *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (SOR) różni się w sensie struktury i zakresu od pierwotnej koncepcji *Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (POR). Już we wstępie autorzy wyjaśniają formalne przyczyny zmian w układzie dokumentu, wskazując, że ma się stać aktualizacją znanego już dokumentu *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, ale przyczyny zmian wydają się być głębsze i wynikają również z trybu pracy nad SOR. O ile w przypadku POR koncepcja merytoryczna była spójna i ciekawa ze względu na nowatorskie (autorskie) podejście, o tyle w przypadku SOR wyraźnie widoczne jest, że jest ona zestawieniem opracowań cząstkowych, których uspojnienie nastąpiło sporo trudności. Ze względu na przyjętą metodykę pracy opartą o „karty projektu” widoczny stał się wkład poszczególnych resortów, dzięki czemu dokument zyskał na konkretach, ale miejscami stracił spójność i przejrzystość. Mniej wyraźny stał się główny, „ponadresortowy”, makroekonomiczny i rozwojowy charakter dokumentu. Cały dokument cechuje brak jednolitej redakcji, co przejawia się bardzo dużymi różnicami w stopniu konkretności i szczegółowości zapisów poszczególnych części oraz ich objętości.

Pewne wątpliwości budzi struktura SOR. Najbardziej niejasny jest pkt VI *Obszary wpływające na osiągnięcie celów Strategii* (energia, środowisko, transport, kapitał ludzki i bezpieczeństwo narodowe). W projekcie SOR w żadnym miejscu nie podano, jak te obszary wpływają na osiągnięcie celów SOR, pominięto też fakt, że same na siebie wzajemnie oddziałują i to w formie sprzężeń zwrotnych. Ponadto w tekście (bez opatrzenia komentarzem) opisano wg tego samego schematu główne obszary koncentracji działań. Termin „obszary wpływające” jest w zasadzie odpowiednikiem „potencjałów” (zasobów jakie mogą być wykorzystane), wraz z ich ograniczeniami. W dokumencie brak uzasadnienia dla wyboru tych konkretnych pięciu determinant rozwoju, lista potencjałów mogłaby być obszerniejsza i uwzględniać np. globalny rozwój technologiczny. SOR nie podaje założeń i nie wariantuje działań, nie ma rozdziału o ryzykach.

Dają się też zauważyć dysproporcje w szczególności opisów poszczególnych obszarów oraz w jakości uzasadnienia poszczególnych działań. Przykładem takich dysproporcji ze względu na objętość jest obszar *Rozwój zrównoważony terytorialnie* (aż 33 strony). Dodatkowo wprowadzono w tym obszarze odmienny od reszty dokumentu, bardziej rozbudowany schemat opisu, co pogarsza czytelność i spójność całości. Czytelnik może mieć wrażenie, że ten rozdział zawiera zbyt dużo tekstu, a zbyt mało konkretnych propozycji. Z kolei *Energia* jest opisana w sposób niezwykle syntetyczny i wydaje się, że ma mały związek z celami SOR z uwagi na nazbyt ogólną diagnozę i wewnątrznie niespójne i niekiedy całkowicie nieuzasadnione propozycje działań.

Trudny w odbiorze może być rozdział II *Nowy model rozwoju*, gdyż na obecnym etapie zawiera nazbyt ogólne stwierdzenia. Można się domyślać, że chodzi w nim o wyjaśnienie na czym polega „odpowiedzialny” rozwój (nowy termin w dokumentach strategicznych), który ma zastąpić pojęcie „zrównoważonego rozwoju” (w znanym sensie „raportu Brundtland”). Niestety, brak w dokumencie jednoznacznej definicji „rozwoju odpowiedzialnego” (zdaniem autorów to np. „rozwój z myślą o przyszłych pokoleniach”, czemu trudno odmówić słuszności, ale trudno uznać tę definicję za precyzyjną).

Ze względu na objętość dokumentu i jego złożoność, w jego części początkowej konieczny jest „przewodnik”, który wyjaśnia logikę i strukturę dokumentu (punktem wyjścia może być schemat na str. 46 z układem

celów i działań). Powinny też zostać podane zasadnicze definicje, np. „odpowiedziany rozwój”, słownik najczęściej używanych pojęć, takich jak „projekty flagowe”, „projekty kluczowe”, „klastry” (w tym Krajowy Klaster Kluczowy), „projekty strategiczne”, itp. Warto też w słowniku (lub wstępie) dokonać kategoryzacji i oznaczenia proponowanych „projektów strategicznych” z uwagi na ich charakter, na legislacyjne, programowe, instytucjonalne, finansowe, inwestycyjne i inne. W końcowej etapie pracy nad SOR należy starać się ujednoczyć i uprościć język oraz wyeliminować ekspercki żargon (który może jednak być używany w streszczeniach przeznaczonych dla ogółu obywateli, tzw. „layman report”).

Jeśli chodzi o ogólne wrażenie, to największym mankamentem merytorycznym obecnej wersji SOR wydaje się **niespójność** poszczególnych rozdziałów i obszarów z całościową wizją dokumentu. W szczególności dotyczy to obszaru *Energia*, gdzie werbalna deklaracja koncentracji na innowacyjności (zmarginalizowane OZE), niskich kosztach (inwestycje w drogie, mało przyszłościowe technologie) oraz środowisku (zignorowanie kwestii klimatycznych) budzą największe wątpliwości. Rodzą się też pytania **o realizowalność celów** (niekiedy sprzecznych) i – w tym kontekście – o skuteczność proponowanych działań.

W debacie publicznej SOR (tak jak wcześniej POR) jest krytykowany za enigmatyczność źródeł finansowania, tymczasem „**odpowiedzialny rozwój**” **powinien przede wszystkim uwzględniać koszty**, podczas gdy niektóre propozycje działań, w szczególności w obszarze „Energia”, wydają się faktycznie (poza werbalnymi deklaracjami) całkowicie abstrahować od tych kwestii. Propozycje projektów strategicznych i flagowych nie zostały zweryfikowane pod względem nie tylko spójności, ale także kosztów i efektów (oceny faktycznych skutków ekonomicznych). Pomimo przywiązywania w SOR dużej wagi do rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) **można mieć wątpliwości czy proponowane wobec nich działania odniosą skutek**. Rodzi się też obawa, czy realizacja proponowanych działań doprowadzi do wzrostu spójności terytorialnej, o ile ton strategii zaczną nadawać duże firmy państwowe (zwłaszcza surowcowe, energetyczne itd.).

Zasady realizacji SOR odwołują się do selektywnego podejścia oznaczającego koncentrację na technologiach i sektorach, które mają istotne znaczenie dla realizacji celów SOR w dłuższej perspektywie.

Selektywność nie oznacza jednak przypadkowości czy „impulsowego” wybierania branż, projektów lub produktów, w sposób niespójny, w oderwaniu od siebie, np. w obszarze *Energia* węgiel dominujący w „miksie” energetycznym i elektromobilność praktycznie się wykluczają. Żaden kraj na świecie nie rozwija transportu elektrycznego z zamiarem tworzenia w ten sposób sztucznego rynku zbytu na prąd z elektrowni węglowych. Zgodnie z założeniami, kryteriami wyboru w SOR miały być potencjał wewnętrzny gospodarki i analiza megatrendów, ale również potencjał rynkowy, wartość dodana, powiązania z innymi branżami i zapewnienie trwałości ekosystemów.

Niespójna jest część diagnostyczna w obszarze *Środowisko* i działania w obszarze *Energia* (tu jest też wewnętrzna niespójność diagnozy i działań. W części diagnostycznej SOR uznaje zmiany klimatyczne (i konkurencję o zasoby) za jedno z najważniejszych współczesnych wyzwań, już w perspektywie krótkookresowej (długoterminowym wyzwaniem jest np. adaptacja do zmian klimatycznych i zaspokojenie zapotrzebowania na energię elektryczną i wodę). Tymczasem w **obszarze *Energia* brak celów długookresowych uwzględniających kwestie klimatyczne, w tym już przyjętych na poziomie UE celów klimatyczno-energetycznych na 2030 rok.**

Poniżej szczegółowo omówiono poszczególne cele SOR z perspektywy energetycznej oraz szczegółowo sam obszar *Energia*. W części końcowej zaproponowano propozycje zmian obszaru *Energia*, które mogą służyć złagodzeniu stopnia niespójności wewnętrznych w SOR i zmniejszeniu ryzyka niezrealizowania niektórych celów.

Cel I: Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach

Rozwój gospodarczy jest najważniejszym celem szczegółowym SOR, jego napędem i paliwem rozwoju. **Na ten cel najsilniej bezpośrednio oddziałuje obszar energetyka.**

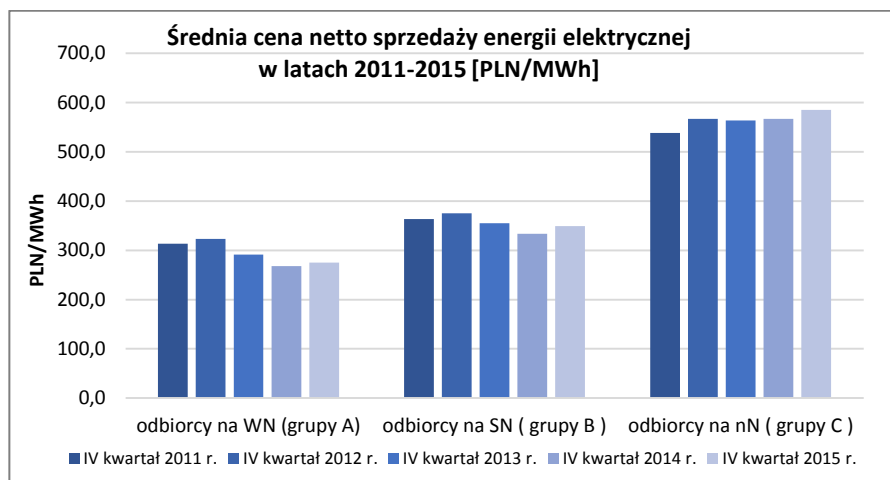
W pierwszym obszarze koncentracji działań warto wymienić jedyny projekt flagowy związany z energetyką *Inteligentna kopalnia*. Program *Inteligentna kopalnia* ma umożliwić zdobycie przez Polskę „istotnej” pozycji

na światowym rynku maszyn i urządzeń górniczych. Choć nieznanne są kryteria wyboru projektów flagowych, to wybór może stwarzać nadzieję dla technologicznego zaplecza polskiego górnictwa węglowego, które będzie tracić rynek krajowy. **Wymaga oceny ryzyka związanego z globalnymi trendami odchodzenia światowej gospodarki od węgla jako paliwa dla energetyki** i powszechnie dostrzeżonego przeinwestowania i wycofywania aktywów w tym sektorze.

Proponowany program elektromobilności wydaje się być zagrożony brakiem konsekwentnych działań na rzecz zwiększenia udziału źródeł niskoemisyjnych i OZE w miksie energetycznym. **Mało realny wydaje się być zwłaszcza program flagowy „samochód elektryczny”** (o czym więcej w dalszej części opinii) . Wybór „samochodu elektrycznego” jako strategicznego produktu wymaga zatem odpowiedniej zmiany miksu energetycznego. Lepiej, z uwagi na mniejszą skalę i silne oparcie na przemyśle i samorządach, zapowiada się projekt E-bus oraz LuxTorpeda.

Wśród zjawisk negatywnie wpływających na obszar *Reindustrializacja*, na które może próbować oddziaływać rząd, SOR wymienia „wysoką energochłonność przemysłu przy wysokich cenach energii dla firm”, a wśród czynników zewnętrznych konieczność dokonania reform w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. SOR zamierza aktywować m.in. sektor spożywczy (w którym energia jest istotnym kosztem, a klienci zwracają uwagę na aspekty ekologiczne funkcjonowania branży). **Zamierza wspierać działania na rzecz zmniejszenia energochłonności przemysłu i jego emisyjności.** Wydaje się jednak, że **tych celów nie można oprzeć na obecnym modelu energetyki, który lokuje swoje rosnące koszty w taryfach dla MŚP**, co ilustruje poniższy wykres (wg danych Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki).

Z wykresu wynika, że małe firmy w Polsce, przyłączone do sieci niskiego napięcia (nN) w swoich grupach taryfowych płacą dwukrotnie więcej za energię niż firmy duże korzystające z taryf grupy „A” i w przeciwieństwie do firm dużych w kolejnych latach płacą coraz więcej. Wg danych GUS oraz badań IEO udział kosztów energii w ich działalności często sięga 10%.



Rysunek 1. Zróżnicowanie wysokości taryf za energię dla dużych firm (grupa A) i małych (grupa C)

SOR zapowiada „stworzenie listy sektorów i technologii z perspektywą wzrostu”. Zostały one opisane w odrębnym dokumencie przygotowanym w Ministerstwie Gospodarki o tzw. systemie krajowych inteligentnych specjalizacji (KIS). SOR włącza część tych specjalizacji do dalszych działań wspierających. W obszarze energetyka (dokładnie „zrównoważona energetyka”) włącza całą „makrospecjalizację”: wysokosprawne, niskoemisyjne i zintegrowane układy wytwarzania, magazynowania, przesyłu i dystrybucji energii. **Na tym etapie KIS w obszarze Energia jest zdefiniowana bardzo szeroko, enigmatycznie** i trudno przesądzać czy chodzi o generację rozproszoną opartą na OZE w przedsiębiorstwach przetwórstwa przemysłowego i firmach usługowych (autoproducentów energii), czy też o kontynuację dotychczasowego modelu scentralizowanej i opartej na paliwach kopalnych energetyki, który zdecydowanie nie sprzyja MŚP.

SOR wskazuje na możliwy obszar synergii pomiędzy MŚP z sektora rolno-spożywczego i rodzinnych gospodarstw rolnych (słusznie traktowanych w SOR jako element sektora małych i średnich firm) i proponuje integrację pionową oraz koncentrację interwencji publicznej w tych sektorach w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego z uwzględnieniem wymogów środowiskowych. W proponowanych

działaniach **brakuje jednak uznania znaczenia energetyki rolniczej, pomyślanej inaczej, niż tradycyjne (niestety niedochodowe) wykorzystanie biomasy pochodzenia rolniczego w energetyce zawodowej oraz promocji energetyki przemysłowej.** Rolnictwo i obszary wiejskie to miejsca, gdzie jest wiele cenniejszych niż biomasa odnawianych zasobów energii, a deficytowa biomasa ma wiele innych niż energetyka cennych zastosowań i ważnych funkcji w ekosystemach rolnych. W SOR brakuje odwołań i promocji producentów energii niezależnych od korporacyjnej energetyki: „przemysłowego autoproducenta energii” oraz „rolnika – prosumenta”. Także termin „prosument” nie pojawia się ani razu w całej SOR, choć promocja prosumeryzmu jest elementem Programu Prawa i Sprawiedliwości z 2014 roku.

Aktualizacji wymaga *Program wspierania inwestycji 2011-2023* gdzie m.in. wspierane są takie sektory priorytetowe jak rolno-spożywczy (ale bez ukierunkowania np. na obniżenie kosztów energii, tak aby wzmocnić synergię z krajowym przemysłem produkcji urządzeń i rozwiązań dla energetyki rozproszonej i przemysłowej). W lipcu br. GUS podał alarmujące dane o spadku nakładów inwestycyjnych w gospodarce, który pogłębił się w ciągu dwu pierwszych kwartałów br. W pierwszym kwartale wyniósł niemal 2%, w drugim spadek zbliżył się do 5%. W stosunku do pierwszej połowy 2015 roku znacznie poniżej średniej nakłady spadły w gospodarce komunalnej (50%), górnictwie węgla (17%) i energetyce (10%). Energetyka ma duży, niemal 20% udział w inwestycjach ogółem, co świadczy o olbrzymim wpływie koniunktury w energetyce na wskaźniki inwestycyjne w gospodarce. Energetyka konwencjonalna, bez marginalizowanych OZE, nie spełni swojego zadania w tym zakresie.

Problemy z inwestycjami w energetyce mają również charakter regionalny. Większość województw Polski wschodniej charakteryzuje duża nadwyżka zużycia energii elektrycznej nad jej lokalną produkcją, a zapotrzebowanie na energię w tej części Polski wyraźnie rośnie. Np. w 2014 roku, zapotrzebowanie woj. warmińsko-mazurskiego na energię elektryczną wyniosło 3589 GWh, a produkcja ze źródeł wytwórczych zlokalizowanych na terenie tego województwa wyniosła tylko 948 GWh. W podobnej sytuacji, aczkolwiek stopień pokrycia zapotrzebowania na energię ze źródeł lokalnych był różny, były też woj. lubelskie, podkarpackie i podlaskie. Generacja rozproszona, w tym

energetyka przemysłowa realizowana w modelu prosumenta biznesowego (przykładem takich inwestycji w polskich firmach są mleczarska Mlekovita pod Białymstokiem, czy Tymbark w Wadowicach i setki innych) powinna być przedmiotem szczególnych zachęt. **Lokalne inwestycje (a nie budowa dużych bloków węglowych) służą najbardziej spójności, poprawianiu konkurencyjności MŚP i generują duże korzyści dla gospodarki** i powinny w sposób szczególny być wyróżnione jako sektory priorytetowe.

Ekspansja zagraniczna jest ograniczona niskim udziałem wyrobów wysokiej techniki – 8,5% (ma wzrosnąć do 15% w 2030 roku), najniższym w grupie V4. Niektóre branże wysokiej i średniej techniki (zaawansowane technologicznie) w energetyce odnawialnej realizowanej w segmencie MŚP mają wskaźnik eksportu powyżej 40% , np. branża kolektorów słonecznych, czy branża fotowoltaiki. Ten segment wymaga dalszego wsparcia, tym bardziej, że jest to jeden z najszybciej rozwijających się rynków światowych o obrotach 300 mld Euro/rok (rynek inwestycji w energetykę węglową jest wielokrotnie niższy, bez potencjału wzrostowego na przyszłość). Warto podkreślić, że szczególnie szybki rozwój OZE notowany jest na rynkach już zidentyfikowanych w SOR jako najbardziej perspektywiczne i gdzie będą ukierunkowane działania rządu promujące eksport (Azja, Ameryka Północna). **SOR potwierdza, że wybrano 12 branż eksportowych** (związanych z KIS, poprawiających swoją rozpoznawalność), które będą przedmiotem dalszego wsparcia. **Nie ma wśród nich żadnej z branż z obszaru energetyka, a w szczególności obszaru o olbrzymich potencjale eksportowym jakim jest krajowa produkcja urządzeń i komponentów energetyki odnawialnej.** Ponad 300 firm w Polsce zajmuje się produkcją urządzeń w tym segmencie i w znacznym zakresie je eksportuje (przy braku wsparcia eksportu firmy te na niestabilnym rynku krajowym mogą upaść i utracić zdobyte już pozycje eksportowe). Produkcja komponentów OZE w światowym łańcuchu dostaw energetyki odnawialnej zwiększa też poziom internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw, w tym MŚP o dużym potencjale wzrostowym.

Powyższe przykłady pokazują, że dla części celów i zadań postawionych w SOR **tradycyjny model scentralizowanej, korporacyjnej energetyki (wprowadzony także w SOR do obszaru *Energia* – o czym dalej) utrudni realizację celów w zakresie reindustrializacji, rozwoju MŚP, a w przypadku przewidzianych w SOR działań na rzecz wzrostu innowacji**

w firmach i ekspansji zagranicznej niewykorzystane zostaną możliwości jakie dają odnawialne źródła energii, a zwłaszcza ich produkcja przemysłowa w kraju, w pierwszym rzędzie na potrzeby rynku krajowego, a w drugim na eksport.

Cel II: Rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony

Cel nr II jest rozpisany bardzo szczegółowo w dwu obszarach: *Spójność społeczna* i *Rozwój zrównoważony terytorialnie*.

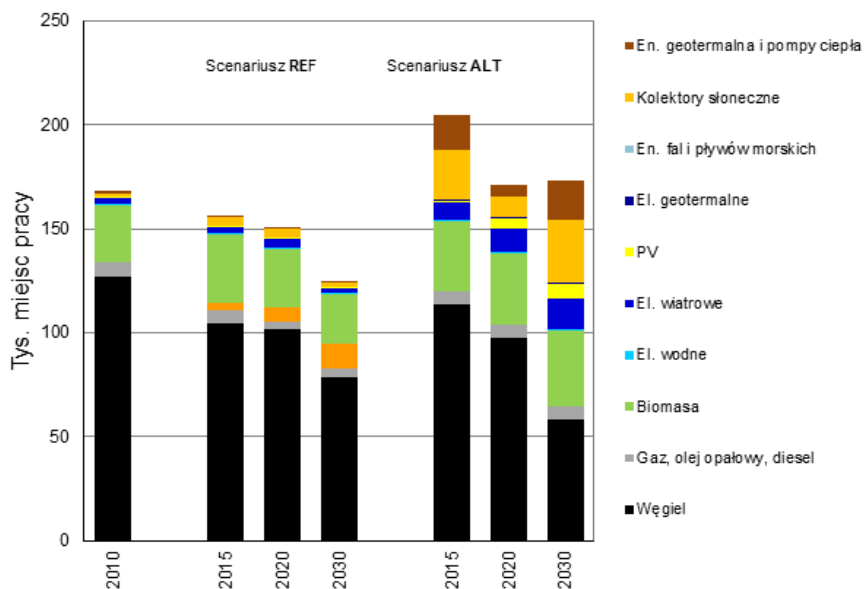
Wpływ energetyki na spójność społeczną realizuje się pośrednio w ramach ekonomii społecznej (spółdzielni energetycznych, zwłaszcza przy lokalnych inwestycjach w wykorzystanie odnawialnych źródeł energii) lub poprzez tworzenie miejsc pracy w sektorach branży energetycznej o najwyższej wartości dodanej. W rozdziale *Spójność społeczna* nie ma bezpośrednich odniesień do spółdzielni energetycznych jako formy ekonomii społecznej (lansowana niezależnie w Ministerstwie Energii koncepcja „klastrow energetycznych” wprowadza tylko zmęt pojęciowy w stosunku do pojęcia klastrow w SOR i powinna być sprowadzona na grunt spółdzielni energetycznej) ani do prosumeryzmu jako formy aktywizacji obywateli, samorządów i organizacji pozarządowych. Warto te formy i metody lokalnej aktywizacji społecznej uwzględnić także w obszarze *Spójność społeczna*.

Kwestia tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy jest niezwykle istotna, także w kontekście koniecznej restrukturyzacji i nieuniknionego ubytku miejsc pracy w górnictwie. SOR stawia tezę, że w 2050 roku Polska stanie się jednym z najstarszych krajów Europy, a tzw. wskaźnik obciążenia demograficznego (osobami starszymi, w wieku poprodukcyjnym) może być szczególnie wysoki w województwach łódzkim i śląskim. Warto zauważyć, że z uwagi na uprzemysłowienie i kadry inżynierskie właśnie na Śląsku istnieje największy potencjał zatrudniania w produkcji urządzeń dla OZE (zdecydowanie większy niż długoterminowy potencjał produkcji energii z węgla, przy szybkim spadku zatrudnienia w tym sektorze). Brak tworzenia miejsc pracy w branżach zaawansowanych technologicznie i szybko rozwijających się na świecie, spowoduje opuszczenie kraju przez wykształconych, młodych Polaków, w poszukiwaniu atrakcyjnej pracy

(m.in. na rynkach zawansowanych i tzw. zielonych technologii). Stopa bezrobocia rządu 14% wśród młodych Polaków jest dwukrotnie wyższa od średniej krajowej, co pogłębi niekorzystnie tendencje. Brak alternatywnych miejsc pracy dla obecnie zatrudnionych w górnictwie spowoduje, że do tej grupy trzeba będzie też zaliczyć górników i inżynierów z działów obsługi kotłów węglowych (nie pozbawiony ryzyka, doraźny projekt flagowy *Inteligentna kopalnia* nie skompensuje utraty miejsc pracy w górnictwie).

Analizy Instytutu Energetyki Odnawialnej odniesione do zatrudnienia w całym sektorze energetycznym pokazują, że liczba zatrudnionych w energetyce węglowej do 2030 roku ulegnie zmniejszeniu (także w scenariuszu kontynuacji dochodowej, opartej zdecydowanie na węglu polityki energetycznej), co oznacza „ucieczkę” miejsc pracy i odpływ kapitału z kraju, ale może być z nawiązką skompensowane wzrostem zatrudnienia w branży OZE. Tymczasem scenariusz uwzględniający rozwój OZE przedstawiony na poniższym rysunku pozwala na podniesienie ogólnego stanu zatrudnienia w całej energetyce z 168 tys. w 2010 r. do 173 tys. w 2030 r.

Całkowita różnica w ilości miejsc pracy w obu scenariuszach (kontynuacji dominacji węgla lub rozwoju OZE) w 2030 roku wynosi ponad 70 tys. na korzyść scenariusza z OZE (ALT). Rozwojowi OZE musi towarzyszyć wzrost wartości dodanej przemysłu energetycznego. Sama tylko branża produkcji urządzeń OZE związanych wyłącznie z energetyką słoneczną mogłaby przynieść w latach 2015-2030 aż 18,5 mld złotych wpływów do budżetu. Kwestie te nie zostały wzięte pod uwagę ani w obszarze *Energia* ani w obszarze koncentracji działań *Spójność społeczna*.



Rysunek 2. Zatrudnienie w energetyce w dwu scenariuszach rozwoju: referencyjnym (REF) opartym na węglu i alternatywnym (ALT) opartym na szybszym wprowadzaniu OZE do energetyki. Źródło: IEO

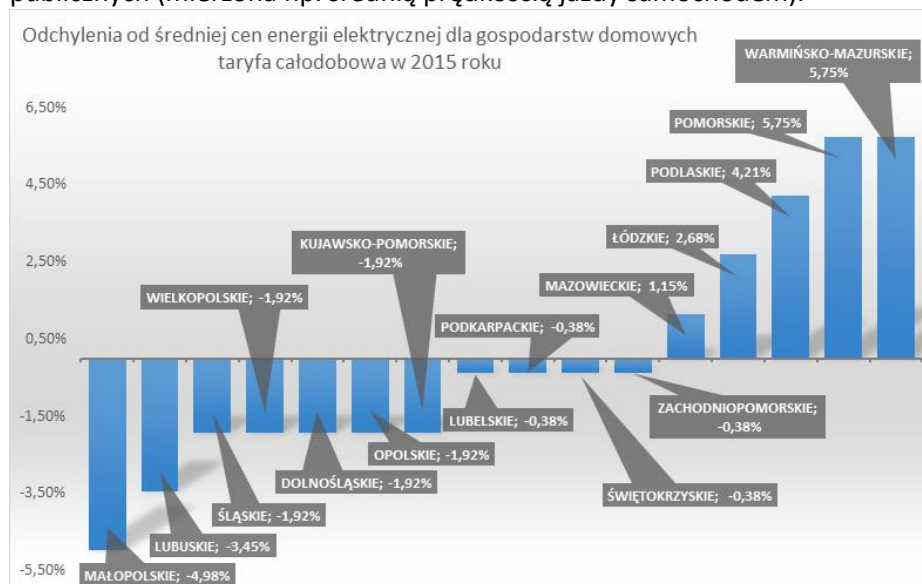
Istotny jest także wpływ energetyki na **rozwój zrównoważony terytorialnie** (spójność terytorialną). Zamieszczona w SOR mapa z rozkładem przestrzennym wskaźników PKB *per capita* (str. 131) jest silnie skorelowana (odwrotna proporcjonalność) z regionalnym rozkładem wysokości тариф (rachunków) za energię na terenie Polski. Poniższy rysunek obrazuje odchylenia od średniej ceny za 1 kWh energii elektrycznej dla gospodarstw domowych. Relacja jest prosta: tam gdzie jest wyższe PKB jest niższa cena energii, i odwrotnie.

Najbardziej pokrzywdzeni są mieszkańcy województw centralnych i północnych, czyli na obszarach o najdłuższych liniach przesyłowych, najdalej położeni w stosunku do „centralnych elektrowni” i trend ten będzie się pogłębiał. Dzieje się tak pomimo tego, że taryfy dla gospodarstw domowych są regulowane i dzięki temu „spłaszczane”. W przypadku odbiorów przemysłowych i małego biznesu rozpiętości są zdecydowanie

większe. Scentralizowany system energetyczny, oparty na „centralnej elektrowni” oraz długich liniach sieci przesyłowych i dystrybucyjnych podnosi w sposób szczególny ceny energii w obszarach peryferyjnych i dla małych odbiorców. Bez zmiany modelu energetycznego ze scentralizowanego na rozproszony, te problemy będą się pogłębiać.

Makroregion wschodni ma wyższy od średniej dla całego kraju udział firm z branż o dużych udziałach kosztów energii w wartości produkcji finalnej (przemysł spożywczy, meblarski, drzewny, mleczarski, tytoniowy) oraz wyższy udział branży produkcji maszyn i urządzeń. Są to warunki sprzyjające do rozwoju łańcucha dostaw lokalnie produkowanych OZE dla przemysłu przetwórczego. Ten potencjał endogenicznego rozwoju regionu pozostaje w SOR nie w pełni wykorzystany. W kierunkach interwencji w makroregionie wschodnim SOR wymienia „wsparcie OZE i powiązanych z nimi sektorów B+R”, ale brakuje skonkretyzowania i rynkowej podbudowy tego kierunku działania w zidentyfikowanych potrzebach rynku.

Problemem jest też nierównomierny poziom dostępności transportowej (czasowej i przestrzennej) związanej m.in. z nadmiernie wydłużonym czasem dojazdu do pracy i miejsc świadczenia usług publicznych (mierzona np. średnią prędkością jazdy samochodem).



Rysunek 3. Odchylenia od średniej ceny za 1 kWh energii elektrycznej w regionach (wykres uporządkowany na podstawie bazy danych lokalnych GUS).

Sytuacja najgorzej przedstawia się na wsi oraz w województwach wschodnich. SOR przewiduje „wsparcie horyzontalne dla obszarów wiejskich” m.in. poprzez „dywersyfikację wytwarzania energii i dystrybucji energii na poziomie lokalnym”. Czy chodzi wyłącznie o wsparcie zewnętrzne, egzogeniczne realizowane przez państwowe koncerny energetyczne? Nie jest jasne, czy chodzi o dywersyfikację krajowego mixu energetycznego, czy o lokalne wytwarzanie energii, ani też jaka ta dywersyfikacja powinna być i czemu ma służyć (niskie ceny, mniejsze oddziaływanie na środowisko, obniżenie cen energii) oraz w jaki sposób wpływać na poprawę jakości życia i konkurencyjności obszarów wiejskich. Wymaga to doprecyzowania. Samochód elektryczny może być dobrym rozwiązaniem także dla wsi, ale tylko wtedy gdy będzie zasilany z lokalnych odnawialnych źródeł energii, a nie drogim lokalnie prądem z centralnej elektrowni – to drugie dodatkowo pogorszyłoby sytuację w zakresie zaopatrzenia wsi w energię. Koncepcja elektromobilności rozwijana w obszarze *Energia* (inaczej niż w obszarze *Transport*) nie pozwala na dostrzeżenie wielu zależności i sprzężeń zwrotnych.

SOR zakłada zwiększenie przychodów własnych JST. Energetyka najlepiej wpłynie na zwiększenie przychodów JST, jeżeli inwestycje będą realizowane w lokalnych przedsiębiorstwach płacących podatki na terenie danej jednostki. Realizowanie punktowych, centralnych inwestycji w duże bloki węglowe czy atomowe nie realizuje celu poprawy spójności terytorialnej.

Analogicznie jak w przypadku celu I, **tradycyjny model scentralizowanej, korporacyjnej energetyki (wprowadzony także w SOR do obszaru *Energia*) utrudni realizację celów w zakresie poprawy spójności terytorialnej oraz uniemożliwi szerokie (nie punktowe) wykorzystanie wykwalifikowanych zasobów ludzkich w obszarze możliwego wzrostu spójności społecznej i ekonomicznej oraz społecznej wartości dodanej (możliwej w przypadku szerokiego uwzględnienia w obszarze *Energia* energetyki rozproszonej i OZE).**

Cel III: Skuteczne państwo

W przypadku obszaru koncentracji działań Skuteczne państwo, energia nie powinna być traktowana jako „obszar wpływający”. Powinno być odwrotnie. Prawo krajowe niezwykle silnie wpływa na energetykę, być może zbyt silnie. Pozostaje jednak relacja w drugą stronę. Jeżeli ten wpływ jest tak przemożny, to po stronie państwa istnieje olbrzymia odpowiedzialność za jakość tworzonego prawa oraz długofalowe skutki podejmowanych działań politycznych, regulacyjnych i legislacyjnych.

SOR wymienia czynniki, które decydują o jakości prawa. Są to m.in. niejednoznaczność, brak stabilności, brak przejrzystości procesu legislacyjnego, zaniedbania w procesach konsultacji i partycypacji społecznej przy jego tworzeniu. Niestety znamiona takich cech (sprzecznych z założeniami SOR) występowały przy pracach nad nowelizacją ustawy o OZE (rozpoczętych przez poprzedni rząd) i ustawy o realizacji inwestycji wiatrowych. Skutkiem jest utrata zaufania inwestorów i podniesienie ryzyka oraz kosztów kapitału (w konsekwencji wyższe koszty dla gospodarki i obywateli). Niespójność idei SOR i praktyki jest tu nadto widoczna i osłabia wiarygodność SOR (o ile nie ulegnie zmianie).

Przykładem innego problemu prawnego jest praktyka przyłączania źródeł OZE do sieci. Operatorzy systemu dystrybucyjnego (OSD) powinni zapewnić dostęp do sieci i nie ograniczać możliwości przyłączania dla OZE. W praktyce jednak wiele wniosków o przyłączenie OZE do sieci spotyka się z odmowami z podaniem technicznych lub ekonomicznych przyczyn, przy braku przejrzystej informacji o przyczynach (niedoskonałe informacyjne obowiązki prawne nakładane na firmy energetyczne nie pozwalają nawet na rozróżnienie przyłączania do sieci w celu zakupu i produkcji energii). W myśl dyrektywy UE o promocji OZE jest to ograniczenie utrudniające (a czasem uniemożliwiające) przyłączenie OZE do sieci. URE¹⁰² podaje, że w latach 2013-2014 odmówiono (przedsiębiorcom) przyłączenia do sieci w 534 przypadkach, w których złożono 232 skargi. **Takie praktyki mogą utrudnić może realizację celów**

¹⁰² Raport Prezesa URE - Warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, 2015 r.

SOR i w takich przypadkach konieczna jest poprawa przepisów i ich egzekucji.

Wśród przyczyn dotychczas nieefektywnego wykorzystania środków UE SOR wymienia m.in. niewystarczającą zdolność beneficjentów do realizacji przedsięwzięć rozwojowych oraz zbyt wolno wdrażane zmiany w prawie, „inicjowane dopiero w reakcji na problem”. W obszarze OZE, na który wstępna alokacja na lata 2014-2020 we wszystkich programach UE dla Polski mogła być 3-5 krotnie większa, niż wykorzystano na ten cel w okresie 2007-2013 (ok. 6 mld zł), zdolność beneficjentów jest ewidentnie ograniczona przez prawo. Grozi to zarówno niewydatkowaniem (zwrotem) środków UE, jak i niespełnieniem przez Polskę obowiązkowych celów unijnych na 2020 rok oraz innymi konsekwencjami finansowymi, które mogą sięgnąć kilku miliardów złotych. Jest to ryzyko, z którym należy się liczyć, a które nie znalazło odzwierciedlenia w SOR. Konieczny zatem wydaje się pilny przegląd ustawodawstwa OZE i oparta na realiach inwestycyjnych ocena zagrożeń w zakresie realizacji przez Polskę zobowiązań i skali zagrożeń finansowych z tym związanych. Zagrożenia wynikają także z wątpliwości co do wypełnienia w obszarze *Energia* warunków *ex-ante* dostępu do środków UE (art. 43 dyrektywy 2009/28/EC w zakresie priorytetu inwestycyjnego dla OZE), np. w kontekście braku priorytetu i gwarancji przyłączenia OZE do sieci i nikłej przejrzystości systemu, w którym realizowane są inwestycje.

Przegląd ustawodawstwa w zakresie energetyki i środowiska oraz zagrożeń z tym związanych dla wydatkowania funduszy UE powinny stać się jednymi z najpilniejszych działań strategicznych rządu do 2020 r.

Obszary wpływające na osiągnięcie celów SOR

Opinia w tym zakresie jest skoncentrowana na obszarze *Energia*. Jednak, z uwagi na wzajemne złożone interakcje pomiędzy różnymi obszarami, konieczne wydaje się na podanie przykładów powiązań pomiędzy obszarem *Energia*, a obszarami *Transport* i *Środowisko*. Wydawać by się mogło, że przynajmniej te obszary powinny być spójne wewnętrznie, gdyż zostały opracowane w jednym międzyresortowym Zespole ds. energii, środowiska i transportu.

W obszarze **Transport** dobrze uzasadnione jest działanie na rzecz rozwoju i promocji komunikacji publicznej i autobusów elektrycznych w miastach („Kompleksowy program rozbudowy infrastruktury transportu publicznego szynowego lub ekologicznego”). Brakuje jednak uzasadnienia merytorycznego. Logicznie niespójne wydaje się zaproponowane działanie związane z szeroką promocją samochodów elektrycznych. Wydaje się to kompromisem zaproponowanym z pozycji interesów przedstawicieli obszaru *Energia* (sprzedawców prądu).

Wśród wskaźników pomiaru skuteczności realizacji celu w obszarze **Środowisko** nie wymieniono redukcji do 2030 roku emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń gazowych (SO₂, NO_x). Przekroczenie rodzajów emisji z energetyki zawodowej, a zwłaszcza NO_x (zwiększanego przez plan masowego spalania drewna w elektrowniach, przy dążeniu do spełnienia innych wskaźników w obszarze niskiej emisji, może spowodować poważne skutki ekologiczne i finansowe dla kraju.

Wskaźnik realizacji celu (brak takiego problemu postawionego w diagnozie) polegający na zwiększeniu dostępności biomasy leśnej (drewna) z 0,2 mln m³ w roku bazowym do 4 mln m³ w 2030 roku, w celu jej masowego współspalania w elektrowniach węglowych, jest wskaźnikiem antyekologicznym (marnowanie zasobu drzewnego przy zwiększonej emisji) i szkodliwym gospodarczo (niszczenie kotłów węglowych). Ponadto trudno byłoby pogodzić przyspieszoną wycinkę lasów z definicją odpowiedzialnego rozwoju (rozwój dla przyszłych pokoleń), bo lasy mają wiele lepszych funkcji gospodarczych i pozagospodarczych do spełnienia niż promowanie marnotrawienia cennego zasobu w postaci drewna użytkowego w nieefektywnych paleniskach. Obecnie ryzykowne wydaje się też „granie lasami”, a w szczególności „zalesianiem i wycinką” jedynie pod mgliste wyobrażenia tego, jak będzie wyglądał handel uprawnieniami do emisji CO₂ po 2020 roku i na ile opłacalne mogą być przyszłe nasadzenia po wycinkach na wysoce nieracjonalne cele.

Obszar *Energia*

Duże zmiany w SOR zaszyły w usytuowaniu obszaru *Energia*, jego zakresie i, w efekcie, w stosunku do POR (energia była też elementem

działań innowacyjnych). Zmieniał się też potencjalny wpływ tego obszaru na realizację nadrzędnych celów Strategii. Wiele słusznych, zdaniem autora opinii, zapisów w SOR nie ma odzwierciedlenia, a nawet jest negowanych w części *Energia* lub przynajmniej nie wzmacniają one realizacji zasadniczych celów SOR.

Diagnoza

- *Energia* rozważana jest wyłącznie w kontekście energii elektrycznej i elektroenergetyki, zupełnie nie jest uwzględnione np. ciepło, a jedynie marginalnie transport.
- Dane o strukturze produkcji energii przyjmowane są za 2014 rok - jest rok 2016 i za rok 2015 dane są dostępne i lepiej pokazują niekorzystne trendy i zjawiska w energetyce.
- Brakuje informacji o niskiej jakości zaopatrzenia odbiorców w energię (jedne z najwyższych w Europie wskaźników przerw w dostawach oraz wysokie zagrożenie *blackoutem*) oraz rosnących cenach energii: hurtowych (najwyższe w regionie) i dla odbiorców (jedne z najwyższych w UE w segmencie MŚP) oraz problemach z wypełnieniem przepisów UE w zakresie emisji szkodliwych substancji do atmosfery i szkodliwości ekologicznej krajowej energetyki.
- Odniesienie do polityki klimatyczno-energetycznej UE powinno dotyczyć okresu do 2030 roku, a nie tylko do 2020 roku, zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z października 2014 r.
- Stwierdzenie, że „własne zasoby węgla zapewniają Polsce perspektywę stabilnej produkcji energii elektrycznej” jest nieprawdziwe. Własne zasoby węgla mogą co najwyżej i tylko do pewnego momentu zapewnić perspektywę stabilnych dostaw paliwa do elektrowni węglowych. Stabilną produkcję już niekoniecznie, o czym świadczy ubiegłoroczny 20 stopień zasilania, którego wprowadzenie w 2015 roku nie miało związku z dostawami paliwa. Powyższe stwierdzenie nie jest też zgodne ze stanem faktycznym. Biorąc pod uwagę, że dostępne i opłacalne ekonomicznie polskie zasoby węgla jednakże będą ograniczone, w dokumencie powinien znaleźć się zapis, że „**nowe inwestycje w energetykę węglową będą**

dostosowane do potencjału ekonomicznego polskich zasobów węgla, aby nie dopuścić do uzależnienia się od importu węgla”.

- W diagnozie wspomniany jest problem wieku infrastruktury, ale brak informacji o planach inwestycyjnych i inwestycjach będących już w fazie realizacji, które zostaną ukończone poza ramami strategii.

- **Zupełnie nie porusza się w diagnozie problemu połączeń międzynarodowych i wymiany międzysystemowej**, co w kontekście koncentracji na elektroenergetyce jest dość dziwne.

Ogólnie diagnoza jest szalenie powierzchowna i chaotyczna, istnieje wiele opracowań znacznie lepiej opisujących syntetycznie polski sektor elektroenergetyczny, z których można skorzystać w ostatecznej redakcji dokumentu.

Cel i oczekiwane efekty

- Cel jest bardzo ogólny, a jego opis zbyt krótki, jedną trzecią podrozdziału zajmują środki niezbędne do osiągnięcia celu, które powinny pojawić się w dalszej części.

- Modernizacja sektora energetycznego nie stanowi warunku dla podwyższenia konkurencyjności jedynie polskiego przemysłu ale całej gospodarki.

- Nie jest jasne dlaczego dopiero w środkach do osiągnięcia celu pojawia się „wdrożenie energetyki jądrowej oraz wsparcie dla rozwoju niskoemisyjnego transportu zbiorowego”; brak ich w diagnozie, która dotyczy tylko elektroenergetyki, a nie zawiera informacji ani o transporcie ani o Programie Polskiej Energetyki Jądrowej (PPEJ). Brak jakichkolwiek celów odnośnie np. *smart grid* (które występuje dalej jako jedno z działań na rzecz modernizacji energetyki) i innych innowacyjnych koncepcji w zakresie energetyki.

- Brak wyraźnych celów dotyczących rozwoju OZE i oczekiwanych efektów z tym związanych.

Wskaźniki pomiaru skuteczności realizacji celu

- Dlaczego dokonano wyboru akurat takich wskaźników? Nie mają one wiele wspólnego z diagnozą ani z celem. Ponownie pojawia się energia pierwotna (cel wewnętrzny energetyki), a nie energia końcowa dostarczona do odbiorców po akceptowalnej i konkurencyjnej cenie.

- Nie podano danych dla OZE oraz danych o zużyciu energii na 2030 rok. Bez danych, nawet kierunkowych dla OZE na 2030 rok, nie jest możliwe programowanie SOR w wielu innych obszarach (wzrost gospodarczy, w tym reindustrializacja, rozwój MŚP, ekspansja zagraniczna, rozwój energetyki rozproszonej, gminnej itp.). Jednocześnie, **przy braku celu dla OZE na 2030 rok jako wskaźnika, inny zaproponowany wskaźnik dopuszcza wzrost importu nośników energii z 48% do nawet 55%**. Jest to całkowicie niezrozumiałe w kontekście doczasowych deklaracji rządu o oparciu rozwoju energetyki na własnych zasobach paliw i energii.

- **Rozwój OZE powinien następować do poziomu służącego polskiej gospodarce, a nie tylko do celu wynegocjowanego z UE.**

Kierunki interwencji

Efektywność energetyczna

- Kierunek nie jest uzasadniony w diagnozie i celach obszaru, a wobec skali dotychczas podjętych działań (np. masowa termomodernizacja w latach ubiegłych) trudno o jego uzasadnienie. Podane uzasadnienie jest ogromnie uproszczone i nie zawiera konkretów.

- Działania zakładane nie tworzą zintegrowanej całości – trudno zrozumieć, dlaczego w jednej grupie znalazły się reaktory HTR i poprawa efektywności energetycznej w budynkach.

- **Kogeneracja jądrowa na reaktorach HTR z pewnością nie jest projektem strategicznym do 2020 roku. Wydaje się być pomysłem „impulsowym”, nie opartym na żadnej analizie ekonomicznej.** Każdy tego typu projekt powinien być przede wszystkim osiągalnym, realistycznym także w sensie czasu jego realizacji i mieć zapewnione finansowanie lub realne szanse na jego pozyskanie. Kogeneracja jądrowa zdecydowanie

nie spełnia żadnego z tych warunków i nie wniesie żadnego istotnego wkładu w realizację celów SOR nawet do 2030 roku.

- Projekty strategiczne zupełnie nie pokrywają się z działaniami i celem, brak jakiegokolwiek, który rzeczywiście przyczyniłby się do istotnego (strukturalnego) zmniejszenia energochłonności PKB.
- Umieszczenie w projektach strategicznych kolejnej zmiany ustawy Prawo energetyczne jest niepoważne i niegodne dokumentu tej rangi.
- Proponowana realizacja 5 (!) projektów **„mających na celu rozwój wytwarzania energii przy wykorzystaniu OZE na potrzeby społeczności lokalnej” w takiej wersji nie jest również działaniem godnym umieszczenia w krajowej strategii**. Corocznie realizowanych jest znacznie więcej dużych projektów gminnych (np. finansowanych z PROW, RPO, NFOŚiGW, NCBiR).
- **Pominięto możliwości energetyki prosumenckiej** jako środka do realizacji celów w zakresie poprawy efektywności energetycznej w przemyśle, handlu rolnictwie i gospodarstwach domowych.

Poprawa bezpieczeństwa energetycznego kraju

- „Wprowadzenie mechanizmów prawnych zwiększających stabilność pracy źródeł odnawialnych” – za pomocą mechanizmów prawnych stabilności pracy źródeł odnawialnych zwiększyć się nie da.
- Rynek europejski i przepływy międzysystemowe to rzeczywisty problem wymagający działań o charakterze strategicznym, jednak brakuje uzasadnienia dla podjęcia takich działań zarówno we wcześniejszej diagnozie jak i we wskaźnikach osiągnięcia celu.
- 2 z 4 projektów strategicznych to energetyka jądrowa, w tym jeden to laboratorium, a drugi mało konkretny zapis o kontynuacji PPEJ; ponownie ten sektor energetyki nie znajduje uzasadnienia dla wystąpienia w obszarze działań ani w diagnozie ani w celach obszaru *Energia*
- Propozycja projektu strategicznego *Zwiększenie wykorzystania potencjału hydroenergetycznego* sama w sobie może budzić zastrzeżenia co do realności i źródeł finansowania. Ale w kontekście całej SOR, z której zarówno w części diagnostycznej jak i z opisu obszaru *Środowisko* wynika, że Polska ma jedno z najniższych w Europie zasobów wód śródlądowych oraz biorąc pod uwagę opis obszaru *Transport*, w którym znaczenia nabiera

funkcja transportowa rzek, pojawiają się kolejne wątpliwości. Czy realizacja funkcji ekologicznych, publicznych w zakresie zaopatrzenia w wodę, transportowych, małej retencji oraz energetycznych – zwłaszcza w elektrowniach wodnych o mocach powyżej 5 MW (konkurencja z działaniem *Woda dla rolnictwa*) jest do pogodzenia i czy przy tylu potrzebach wykorzystanie wody na cele energetyczne ma rzeczywiście być priorytetem? Trendy zmian klimatycznych wskazują, że zasoby wodne w Polsce możliwe do gospodarczego wykorzystania będą jeszcze mniejsze (fluktuacje poziomu wód w rzekach z uwagi na ekstremalne zjawiska klimatyczne) i nieracjonalnym byłoby ich podporządkowywanie energetyce, skoro w energetyce jest wiele innych alternatywnych, większych zasobów i tańszych technologii do wykorzystania.

Modernizacja i rozwój sektora energetycznego

- Zaproponowane działania zdefiniowane są poprawnie i opisane najlepiej w całym obszarze, aczkolwiek zastanawiać może ich stosunkowo mała liczba przy potężnym zapóźnieniu technologicznym polskiej energetyki; działania dotyczące połączeń międzysystemowych są zdublowane z poprzednim kierunkiem interwencji.

- Proponowane projekty zupełnie nie odzwierciedlają działań – rozwój elektromobilności nie pasuje do działań wymienionych w tym kierunku. Nie jest jasne, co oznacza „przygotowanie warunków do powstania krajowej sieci elektroenergetycznej spełniającej wymagania inteligentnej sieci energetycznej”; Co konkretnie oznacza termin „przygotowanie warunków” (sprawia wrażenie działania pozornego)?

- Zastanawia dlaczego w kierunku interwencji najbardziej nastwionego na rozwój i cele długookresowe brakuje OZE. Wymienione w poprzednich kierunkach interwencji działania na rzecz wykorzystania biomasy i energetyki wodnej, nie koncentrują się na technologiach najbardziej rozwojowych. Koszty marginalne pozyskania dodatkowych zasobów do energetycznego wykorzystania są coraz wyższe. Powstaje pytanie: dlaczego nie ma w tym punkcie SOR odwołana do energetyki słonecznej, wiatrowej i geotermalnej, czyli nowych i najszybciej taniejących technologii o olbrzymich i niewykorzystanych krajowych zasobach ale nie bazujących na procesach spalania. Bez tych technologii organiczny sens i

uzasadnienie ekonomiczne ma zaproponowany wcześniej rozwój elektromobilności i *smart grid*.

Restrukturyzacja sektora węgla kamiennego

- Uzasadnienia dla tego działania brak w diagnozie i celach obszaru. W diagnozie pojawia się co prawda węgiel jako paliwo, ale nie w kontekście sektora wydobycia węgla kamiennego, sytuacji kopalni, kosztów etc.
- Same działania proponowane, pomimo niespójności z obszarem, należy ocenić jako dobre, w tym szczególnie stwierdzenie o konieczności intensyfikacji inwestycji tam, gdzie zapewnią one największą efektywność ekonomiczną.
- Do 2020 roku jedynym projektem strategicznym jest opracowanie *Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego*, co obniża wartość obiecującego programu działań.

Podsumowanie i rekomendacje

SOR będzie najważniejszym dokumentem strategicznym obecnego rządu. Dokument tego typu jest potrzebny zwłaszcza dla przedsiębiorców, aby zminimalizować nieprzewidywalność i ryzyko nietrafionych decyzji inwestycyjnych, i do nich oraz do samorządów terytorialnych powinien być zaadresowany w pierwszym rządzie, biorąc pod uwagę wymaganą jasność koncepcji i rozumiały sposób jej przedstawienia.

Koncepcja zawiera wiele nowatorskich i ciekawych pomysłów. Jej największym mankamentem jest ujawniony na obecnym etapie prac brak spójności pomiędzy „obszarami koncentracji działań” i „obszarami wpływu” na działania kluczowe oraz realizację celów szczegółowych oraz celu ogólnego sformułowanego w sposób jasny jako „tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym”.

Energia jako „obszar wpływu” nie spełnia pokładanych w nim nadziei i oczekiwań i nie gwarantuje zrealizowania celów szczegółowych, zwłaszcza celu służącego trwałemu wzrostowi gospodarstwu (w tym rozwojowi przemysłu, a zwłaszcza MŚP) oraz celu, który ma służyć

rozwojowi terytorialnie zrównoważonemu. Istnieją obawy o nadmierne koszty proponowanych działań i ich zasadność.

Największe obawy budzi przeniesienie w SOR do obszaru *Energia*, kosztem działań rozwojowych, doraźnych problemów związanych z restrukturyzacją sektora węglowego i hamowanie (skutek dbania o bieżącą kondycję sektora węglowego) rozwoju energetyki odnawialnej i zakonserwowanie tego stanu w zapisach SOR. Obecna propozycja resortu energii nie daje wiarygodnych podstaw do wypełnienia celów klimatycznych na 2030 rok, a w przypadku OZE nawet na 2020 rok (samo wpisanie do wskaźników rezultatu 15% udziału energii z OZE jest tu zdecydowanie niewystarczające).

Aby uniknąć szeregu ryzyk na jakie obszar *Energia* może narazić realizację zasadniczych celów SOR, polska strategia energetyczna powinna dążyć do jak najpełniejszego uwzględnienia polityki energetyczno-klimatycznej UE. Pomięcie tych aspektów w obszarze *Energia* lub ich zbagatelizowanie (a tak się stało w obecnej wersji SOR) może mieć olbrzymie skutki długoterminowe dla gospodarki, ale też krótko- i średnioterminowe dla sektora energetycznego oraz dla budżetu państwa. Chodzi tu nie tylko o kary za niezrealizowanie zobowiązań klimatycznych, ale o większe zagrożenie, jakim jest możliwa utrata części funduszy UE przeznaczonych dla Polski na rozwój zielonej gospodarki (niemalże 20% wszystkich funduszy).

Postulowana w SOR aktywna rola w UE oznacza zdolność do przekonania większości jej członków do polskich racji. W 2017 roku wchodzi w życie przepisy Traktatu z Lizbony o głosowaniu w UE w systemie podwójnej większości i zbudowanie zapowiadanej mniejszości blokującej (wymagającej m.in. poparcia krajów reprezentujących 35% mieszkańców UE) będzie trudniejsze. Większość krajów UE jest za aktywną realizacją polityki klimatyczno-energetycznej UE i te fakty trzeba uwzględnić w krajowej polityce energetycznej. Polska, chcąc być aktywnym graczem w UE, powinna to wziąć pod uwagę i dążyć do zwiększenia roli OZE i efektywności energetycznej kosztem udziału paliw wysokoemisyjnych. W przeciwnym razie „aktywna rola Polski” będzie polegała na poświęcaniu w negocjacjach interesów innych obszarów gospodarki kosztem wysoce niepewnych możliwości ochrony *status quo* w energetyce. SOR nie może być obciążona takim bagażem niepewności, bo przy całkowitym braku

spójności z polityką UE w obszarze *Energia* i jej jednoczesnym finansowaniu ze środków UE, nawet jej przyjęcie przez rząd nie zredukuje ryzyka i nie spowoduje uruchomienia na zakładaną skalę przewidywanych prorozwojowych procesów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach (zwłaszcza prywatnych). Bez nich (bez tego filaru) Strategii nie da się wdrożyć.

Do pułapek rozwojowych w SOR (słabości instytucjonalnej) zaliczany jest m.in. brak skutecznej koordynacji polityk publicznych. Tymczasem widoczne jest słabe skoordynowanie i zintegrowanie polityki Ministerstwa Energii (nowego w strukturze rządu) z polityką gospodarczą. Decyzje przesądzające o energetyce zapadają doraźnie, częściowo pod wpływem uwarunkowań międzynarodowych (kwestie klimatyczne i regulacje dotyczące rynku energii w UE), a częściowo pod wpływem bieżących nacisków górnictwa i polityki wewnętrznej resortu. Bez przyjętej przez rząd długoterminowej polityki energetycznej i bez uwzględniania Strategii gospodarczej rządu, bieżące procesy i decyzje w energetyce mogą ograniczać możliwości realizacji SOR.

Obszar *Energia* w SOR powinien być zmodyfikowany także z uwagi na konieczność podjęcia działań na rzecz ochrony MŚP oraz obszarów peryferyjnych przed dalszym, niezwykle niebezpiecznym, utrwalonym trendem wzoru kosztów energii w tej właśnie grupie odbiorców. Nie jest to możliwe przy próbie kontynuacji modelu „centralnej elektrowni” oraz bez zmiany zasad funkcjonowania rynku energii w tym tworzenia lokalnych rynków i obciążenia centralnych elektrowni opłatami przesyłowymi (preferencje dla generacji rozproszonej). W tym celu znacząco należy wzmocnić rolę rozproszonych OZE zarówno w obszarze *Energia* jak i w obszarze koncentracji działań *Małe i średnie przedsiębiorstwa* oraz *Zrównoważony rozwój terytorialny*. MŚP, dzięki inwestycjom w OZE, powinny w możliwie jak najszerszym zakresie przechodzić z pozycji „przemysłowego odbiorcy energii” na pozycję „autoproducenta przemysłowego” lub „prosumenta biznesowego”. MŚP jako prosumenci mogą, przy najmniejszej intensywności wsparcia (nawet wyłącznie przy instrumentach zwrotnych) dać silny impuls do pobudzenia krajowego przemysłu produkcji urządzeń i komponentów dla OZE i realizacji krajowej strategii innowacji i wzrostu eksportu.

Propozycje w obszarze *Energia* gubią z oczu konieczność cywilizacyjną budowania przemysłu zielonej gospodarki. Wobec całkowitego braku działań w tym zakresie SOR, autor opinii proponuje, aby tego typu działania zostały wsparte instrumentami przewidzianymi w SOR, takimi jak np. powołanie **Krajowego Klastra Kluczowego** w obszarze *Energetyka prosumencka*. W zasadzie wszystkie firmy przemysłu przetwórczego mają potencjał niezbędny do zastosowania mikroinstalacji OZE, który można uruchomić natychmiast dzięki nowym, korzystnym przepisom, dającym firmom możliwość sprzedaży nadwyżek energii. Działania tego typu można prowadzić **w ramach krajowej inteligentnej specjalizacji „efektywne energetycznie systemy umożliwiające dostosowanie ilości energii wytwarzanej w mikroźródłach do zapotrzebowania odbiorcy”**. Ponadto, z uwagi na tworzoną w ten sposób możliwość ekspansji firm technologicznych produkujących urządzenia, proponuję wprowadzenie do listy branż eksportujących dodatkowej branży **urządzenia i komponenty energetyki odnawialnej**. Takie działanie może przełamać stereotypy i barierę błędnego koła (nie wspierajmy OZE, bo nie daje potencjału eksportowego; nie rozwijamy OZE, bo musimy importować).

10. Miejsce Edukacji w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*.

Liliana Zientecka

Ekspert zarządzania oświatą
Członek Sekcji Edukacja, młode pokolenie, sport
w Narodowej Radzie Rozwoju

Podejmując się zadania napisania opinii na temat *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* odnoszącej się do kierunków planowanych zmian w obszarze edukacji, przyjęłam następującą metodę pracy:

- 1) ustalenie znaczenia edukacji w wizji, celach głównych i celach szczegółowych Strategii;
- 2) ustalenie obszarów koncentracji działań w obszarze edukacji;
- 3) analiza tabeli¹⁰³ wskaźników realizacji celów głównych strategii w części dotyczącej systemu oświaty;
- 4) ocena proponowanych interwencji, działań i programów w systemie oświaty.

Definicja systemu edukacji jest pojęciem szerszym niż system oświaty. Dokonując analizy wizji, celów głównych i celów szczegółowych (punkty I-IV) odnoszę się do systemu edukacji, natomiast w punkcie V i VI dokonuję oceny proponowanych zmian tylko w systemie oświaty (formalnej edukacji dzieci i młodzieży).

¹⁰³ *Raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym*, Tabela wskaźników realizacji celów głównych strategii „Europa 2020”.

I. Edukacja w wizji odpowiedzialnego rozwoju

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (Strategia), jako nowy projekt rozwoju państwa w perspektywie lat 2020 i 2030, stanowi aktualizację *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. Tym samym dokument ten, po formalnym przyjęciu, stanie się podstawą do aktualizacji zintegrowanych strategii rozwoju kraju oraz ich programów wdrożeniowych. Dokumentami źródłowymi dla budowania koncepcji rozwoju kraju są:

- 1) *Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, przyjęty przez RM 16 lutego 2016 r.;
- 2) *Raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym*, przyjęty przez RM 6 czerwca 2016 r.

Wizja rozwoju opisanego w Strategii została osadzona na założeniu silnej polskiej gospodarki i sprawnego państwa. Jednym z oczekiwanych efektów jej realizacji w perspektywie długookresowej będzie między innymi zapewnienie odpowiedniej jakości edukacji i szkoleń, podwyższających kwalifikacje i kompetencje obywateli.

Można więc uznać, że edukacja i jej jakość są warunkiem realizacji wizji państwa, a zasoby ludzi dobrze wykształconych, posiadających umiejętności twórcze i innowacyjne, niezbędnym warunkiem zakładanego rozwoju. Dla systemu edukacji (zwłaszcza w obszarze szkolnictwa zawodowego) tak postawiony cel Strategii stanowi wyzwanie do wielu koniecznych reform.

II. Edukacja w celach i oczekiwanych rezultatach Strategii

Jednym z efektów realizacji celu głównego¹⁰⁴ Strategii w wymiarze gospodarczym są wykształceni pracownicy, którzy mają stać się czynnikiem wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw. Taką zależność potwierdzają

¹⁰⁴ Cel: tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym - str. 37.

też badania *Wykształcenie pracowników a pozycja konkurencyjna przedsiębiorstw*¹⁰⁵. Uzyskane raporty dowodzą, że zdolność do przekształcenia wszystkich posiadanych zasobów w realne innowacje i przewagę konkurencyjną zależy od wykształcenia i kompetencji pracowników przedsiębiorstw.

Druga część Strategii wskazuje, że barierą dla dynamicznego rozwoju gospodarki jest utrzymujące się różnicowanie społeczne. Jest to teza ściśle powiązana z koncepcją kapitału intelektualnego opartego na integracji procesów rozwojowych między sferą techniki (kapitałem strukturalnym), sferą wiedzy (kapitałem ludzkim) oraz sferą społeczną (kapitałem społecznym). Dlatego cel główny Strategii to także wzrost spójności społecznej, a rezultatem jego realizacji, wzrost kapitału ludzkiego i kapitału społecznego.

Jednym z istotnych obszarów kształtowania się kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, jako predyspozycji jednostkowych i grupowych, jest system edukacji. Wyniki badań¹⁰⁶ wskazują, że pozytywny kapitał społeczny skutkuje zmniejszeniem liczby osób porzucających szkołę, a także motywuje podmioty gospodarcze do podejmowania bardziej ryzykownych przedsięwzięć i efektywnych dostosowań do zmian technologicznych.

Polityka edukacyjna w zakresie rozwoju poziomu kapitału ludzkiego i kapitału społecznego realizowana jest między innymi przez dobór przedmiotów nauczania, programów wychowawczych i systemu oceniania. Istotnym jest też to, czy proces kształcenia w szkołach różnego typu sprzyja nabywaniu wiedzy, kształtowaniu umiejętności i kompetencji oraz systemu wartości, postaw niezbędnych w życiu zawodowym i relacjach społecznych młodego człowieka. W tym kontekście bezdyskusyjnym jest fakt, że na efekty gospodarcze wpływ ma kapitał ludzki, nie tylko w ujęciu ilościowym (prosty wskaźnik wzrostu osób ze średnim i wyższym wykształceniem), ale też jakościowym (świadomość pracowników i ich wielowymiarowa motywacja do doskonalenia siebie i swojej pracy). Dla powodzenia większości działań wspierających rozwój kapitału ludzkiego i kapitału społecznego istotne znaczenie ma także identyfikacja barier

¹⁰⁵ Raport PARP: *Wykształcenie pracowników a pozycja konkurencyjna przedsiębiorstw*, Bogusław Plawgo, Janusz Kornecki, Warszawa 2010 r., str. 8-9.

¹⁰⁶ *Integrowanie rozwoju kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, jako wyzwanie polskiej gospodarki*, Małgorzata Wosiek, Uniwersytet Rzeszowski, *Ekonomia XXI wieku* 2015 1 (5)

terytorialnych, w tym dostępu do wysokiej jakości edukacji na terenach wiejskich.

Z analizy oczekiwanych rezultatów Strategii wynika, że system edukacji i jego jakość w zakresie kompetencji absolwentów wchodzących na rynek pracy, sprawności w budowaniu kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, może stać się istotnym wsparciem realizacji Strategii lub jej hamulcem.

III. Obszary edukacji wymagające koncentracji działań.

W opisie głównych obszarów koncentracji działań w Rozdziale V, Cel II *Rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony*, w obszarze *Spójność społeczna* (str.116-131), autorzy Strategii wskazują obszary edukacji wymagające koncentracji działań dla pokonania zjawisk mających wpływ na spójność społeczną.

1. Obszary edukacji wymagające koncentracji działań wynikające z diagnozy, ubóstwo i dostęp do usług

Opieka nad dzieckiem do lat 3

Najniższy wynik wśród wszystkich krajów UE. Dodatkowo ten niski wskaźnik zapewnienia instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat 3, realizowany jest w głębokiej nierówności terytorialnej.

Wskaźnik	Wartość rok 2013 ¹⁰⁷	Wartość pośrednia Polska 2020 rok	Wartość docelowa UE 2020 rok
Odsetek dzieci w wieku 0-3 lat objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej	7,2%	10%	33%

¹⁰⁷ *Raport o rozwoju społeczno-gospodarczym*, Tabela wskaźników realizacji celów głównych strategii „Europa 2020”, str. 186.

Wychowanie przedszkolne

Chociaż wskaźnik zapewnienia wychowania przedszkolnego znacząco się poprawił w ostatnich latach, to nadal wśród form edukacji dla tej grupy wiekowej dominują oddziały przedszkolne zorganizowane w szkołach podstawowych oraz inne formy wychowania przedszkolnego (12-25 godzin tygodniowo). Ponadto nadal utrzymuje się głębokie zróżnicowanie terytorialne w dostępie do wychowania przedszkolnego i jego jakości. W 358 gminach nie ma przedszkola. Ze względu na powrót obowiązku szkolnego dla 7-latków, wskaźnik badania zapewnienia wychowania przedszkolnego zmienił się w stosunku do prezentowanych w dotychczasowych dokumentach strategicznych kraju i odnosi się do dzieci od 4 do 6 roku życia.

Odsetek dzieci w wieku 4-6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym ¹⁰⁸	Poziom osiągnięcia wskaźnika w 2012 roku	Wartość docelowa 2020 rok
w mieście	92,4%	100%
na wsi	66,2%	80%

2. Obszary edukacji wymagające koncentracji działań – wynikające z diagnozy rynku pracy.

Autorzy Strategii stawiają tezę, że jednym z głównych problemów rynku pracy są niewykorzystane zasoby pracy i przytaczają dwa przykłady powiązane z kondycją systemu edukacji (str. 119).

Bierność zawodowa kobiet

Obowiązki rodzinne oraz opieka nad dzieckiem lub niesamodzielną osobą dorosłą są jednym z ważniejszych czynników bierności zawodowej kobiet w Polsce.

¹⁰⁸ Źródło danych: Tabela wskaźników realizacji celów głównych strategii „Europa 2020”, *Raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym*, str.186.

Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata	UE	Polska
Mężczyźni	75,8%	74,7%
Kobiety	64,2%	60,9%

Zatrudnienie osób z niepełnosprawnością¹⁰⁹

Znacznie poniżej średniej UE (45%) kształtuje się wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym. W Polsce w roku 2014 wyniósł on 22,8%.

3. Obszary edukacji wymagające koncentracji działań.

Diagnoza spójności społecznej dokonana przez autorów Strategii zidentyfikowała dwa obszary edukacji wymagające koncentracji działań dla pokonania zjawisk mających wpływ na spójność społeczną.

A. Instytucjonalna opieka nad dzieckiem wspierająca godzenie wychowania dzieci z aktywnością zawodową.

B. Przygotowanie osób z niepełnosprawnością do pełnej aktywności w życiu społecznym i zawodowym.

4. Koncentracja działań na rzecz spójności społecznej – projekty w obszarze edukacji.

Odpowiedzią na zdiagnozowane bariery spójności społecznej jest plan realizacji dwóch projektów strategicznych w systemie edukacji.

A. Przedszkole dla każdego dziecka – program zwiększenia liczby miejsc wychowania przedszkolnego oraz podniesienie jakości edukacji przedszkolnej, zwłaszcza na terenach wiejskich.

B. Włączeni w edukację – nowy model kształcenia dzieci, młodzieży i dorosłych z niepełnosprawnościami i specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, zmierzający do większej aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych absolwentów szkół i uczelni.

¹⁰⁹ Źródło danych: *Strategia str. 120.*

IV. Wpływ edukacji na osiągnięcie celów Strategii.

W rozdziale VI *Obszary wpływające na osiągnięcie celów Strategii* w części *Obszar Kapitał Ludzki i społeczny* (str. 219-237), edukacja wskazana jest jako obszar wpływający na osiągnięcie celów Strategii. Zdaniem autorów Strategii, dla jakości kapitału ludzkiego i społecznego w Polsce kluczowe jest podjęcie wielu koniecznych działań, m.in. w zakresie poprawy jakości systemu edukacji formalnej i nieformalnej, dla wszystkich grup wiekowych. Autorzy zdiagnozowali dziewięć obszarów edukacji wymagających poprawy i wskazali dziewięć kierunków interwencji dla jej naprawy. Proponowane działania odnoszą się do zmian systemu edukacji w wymiarze jakościowym a nie ilościowym.

Sporządzenie katalogu kierunków interwencji w obszarze edukacji zostało poprzedzone analizą realizacji wskaźników zawartych w *Strategii Europa 2020* i *Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020*. Jeden z nich odnosi się do systemu oświaty, a drugi do systemu szkolnictwa wyższego.

Młodzież niekontynuująca nauki.

Wskaźnik jest obliczany, jako udział osób w wieku 18–24 lat z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym, które nie kontynuują nauki i nie doksztalcają się w ludności ogółem w tej samej grupie wieku. Dane dla Polski prezentowane są na podstawie *Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności* (BAEL). W tym zakresie Polska już dzisiaj osiąga lepsze wyniki od średniej UE, która założyła osiągnięcie tego wskaźnika na poziomie poniżej 10 %.

Wskaźnik w strategii Europa 2020	Wartość bazowa dla Polski 2011 rok	Wartość docelowa dla Polski 2020 rok ¹¹⁰
poniżej 10%	5,6%	4,5%

Zdaniem autorów Strategii aktualnym wyzwaniem dla polskiego systemu edukacji jest dalsze doskonalenie w kierunku bardziej praktycznego podejścia do nauki oraz lepszego dopasowania systemu

¹¹⁰ Wartość określona w *Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020*.

edukacji do wymagań stawianych przez pracodawców i rynek pracy (str. 220). Taki kierunek zmian w systemie edukacji jest zgodny z zaleceniem (nr 2) Rady Europy z dnia 12 lipca 2016 r. zawartym w zaleceniu w sprawie krajowego programu reform Polski na 2016 r.¹¹¹

Odsetek osób w wieku 30-34 lata posiadających wyższe wykształcenie.

Wskaźnik obliczany jest, jako udział osób w wieku 30-34 lata z wykształceniem wyższym w ogólnej liczbie osób w tym samym wieku. Dane dla Polski prezentowane są na podstawie *Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności* (BAEL).

Wskaźnik w strategii Europa 2020	Wartość, jaką Polska osiągnęła 2014 rok ¹¹²	Wartość docelowa dla Polski 2020 rok
40%	42,1%	45%

Ponieważ wskaźnik osiągnięty przez Polskę w 2014 roku (42,1%) przekroczył wartość wskazaną jako średnia europejska, zdaniem autorów Strategii kolejne lata należy wykorzystać dla poprawy jakości wykształcenia wyższego poprzez dopasowanie kształcenia do potrzeb rynku pracy. Jako uzasadnienie takiego kierunku zmian autorzy wskazują duży odsetek osób dorosłych z niskim poziomem umiejętności ogólnych i zawodowych. Najbardziej widocznym przejawem tych braków jest niski poziom rozumienia tekstów, znajomości języków obcych, umiejętności cyfrowych, myślenia matematycznego, zdolności uczenia się, przedsiębiorczości i aktywnego uczestnictwa w kulturze i życiu społecznym. Badania OECD, które szacują, że problem zbyt niskich umiejętności ogólnych dotyczy, co najmniej 20% dorosłych.¹¹³ Dodatkowo na niesatysfakcjonujące wyniki w zakresie jakości systemu edukacji oraz szkolnictwa wyższego nakłada się

¹¹¹ *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2016/C 299/04)*, Zalecenia Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2016 r.

¹¹² Źródło danych: Tabela wskaźników realizacji celów głównych strategii „Europa 2020” - *Raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym*, str.186.

¹¹³ Źródło: *Strategia „Europa 2020”* str. 227

nierównomierne rozłożenie dostępu do wysokiej jakości świadczeń edukacyjnych, zwłaszcza na terenach wiejskich.

Z przytoczonych analiz wynika, że aktualny stan edukacji (systemu oświaty i systemu szkolnictwa wyższego), mimo że osiągają wskaźniki ilościowe uzgodnione z UE, nie są w stanie realizować celów Strategii.

Wyzwania dla systemu edukacji.

1. Podniesienie poziomu kształcenia ogólnego i zawodowego poprzez zmiany programowe ukierunkowane na podniesienie umiejętności rozumienia tekstów, znajomości języków obcych, umiejętności cyfrowych, myślenia matematycznego, zdolności uczenia się, przedsiębiorczości i aktywnego uczestnictwa w kulturze i życiu społecznym.

2. Doskonalenie w kierunku bardziej praktycznego podejścia do nauki oraz lepszego dopasowania systemu edukacji do wymagań stawianych przez pracodawców i rynek pracy.

3. Wzrost udziału osób dorosłych w edukacji i wzmocnienie doradztwa edukacyjno-zawodowego, a także rozwój oferty szkół funkcjonujących w społeczności lokalnej adresowanej do osób dorosłych.

V. Planowane kierunki działań w systemie oświaty.

Głównym kierunkiem interwencji w systemie edukacji jest dopasowanie kształcenia do potrzeb nowoczesnej gospodarki. W systemie oświaty wskazane zostały dwa obszary działań.

1. Poprawa innowacyjności szkół i placówek oświatowych.

A. Podstawą dążenia do innowacyjności jednostek oświatowych ma stać się nowa podstawa programowa, w której większy nacisk zostanie położony na m.in.: komunikowanie się w języku ojczystym i w językach obcych oraz aktywne uczestnictwo w życiu społecznym.

B. Nowy program nauczania i sposób jego realizacji powinien zakładać kształtowanie u uczniów takich cech jak kreatywność, inicjatywność, innowacyjność, przedsiębiorczość i umiejętności pracy zespołowej. W tym zakresie konieczne jest dostosowanie programów nauczania i podręczników.

C. Preferowane będą aktywne i projektowe metody pracy uczniów z wykorzystaniem TIK.

D. Absolwent wchodząc na rynek pracy ma umieć pracować w zespole i być przygotowanym do operacjonalizacji wiedzy zdobytej w szkole.

E. Metody kształcenia i doskonalenia nauczycieli powinny być powiązane z wymaganiami, jakie państwo stawia szkole.

2. Dopasowanie szkolnictwa zawodowego do potrzeb nowoczesnej gospodarki.

A. Szkolnictwo zawodowe ma być zbudowane na modelu dualnym (szkoła-pracodawca) oraz poprzez kształcenie w rzeczywistym środowisku pracy.

B. Zakłada się modernizację treści oraz metod kształcenia i szkolenia zawodowego.

C. Zakłada się instytucjonalną popularyzację szkolnictwa zawodowego wśród uczniów i rozwój doradztwa zawodowego.

Strategia zakłada przygotowanie i realizację projektów strategicznych wspierających wdrożenie zakładanych zmian. W systemie oświaty planuje się następujące programy:

- **Zmiana podstawy kształcenia.** W ramach tego programu zmienione zostaną treści podstawy programowej, podręczniki, warunki pracy szkoły, oraz status zawodowy nauczycieli.
- **Szkoła dla innowatora.** W ramach tego programu przygotowani zostaną nauczyciele (ze wszystkich etapów kształcenia) do wprowadzenia nowych treści i metod nauczania.
- **Edukacja w społeczeństwie cyfrowym.** W ramach tego programu szkoły zostaną wyposażone w infrastrukturę potrzebną dla rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania TIK w procesie edukacyjnym.
- **Nowoczesne kadry dla polskiego przemysłu (szkolnictwo zawodowe).** W ramach tego programu realizowane będą programy rozwojowe Centrów Kształcenia Praktycznego.

Interwencje proponowane w systemie oświaty są powiązane z celami Strategii tj. dopasowanie systemu edukacji do potrzeb rynku

pracy. Oczekiwanym rezultatem ma być absolwent reprezentujący wysoki poziom umiejętności ogólnych i zawodowych. W systemie oświaty planuje się dokonanie zmiany programów nauczania, podręczników i systemu oceniania oraz systemu kształcenia i doskonalenia nauczycieli. Zaproponowane projekty strategiczne są spójne z katalogiem planowanych zmian i niewątpliwie wzmocnią skuteczność ich wdrożenia.

VI. Posumowanie.

Na uwagę zasługuje dość trafna diagnoza zjawisk ekonomicznych i społecznych, które nie były podnoszone w strategii *Europa 2020*. Nowe zjawiska wyznaczają obszary, zarówno potencjalnego rozwoju, jak i zagrożeń dla gospodarki i stanowią podstawę do sformułowania prognoz rozwojowych Polski w perspektywie długookresowej oraz strategicznych założeń do roku 2020. W zakresie zagadnień związanych z edukacją Strategia jest odpowiedzią na wyzwania wewnętrzne oraz zewnętrzne, przed jakimi stoi polski system edukacji. Celem Strategii w perspektywie długookresowej (rok 2030) jest silna polska gospodarka i sprawne państwo. Edukacja w tym projekcie ma za zadanie zapewnić obywatelom Polski wysokiej jakości system oświaty, szkolnictwa wyższego i szkoleń. Wzrost gospodarczy, który ma umożliwić mieszkańcom podniesienie poziomu życia będzie realizowany z zachowaniem spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym. W obszarze działań uzupełniających, w tak kluczowych dziedzinach dla rozwoju gospodarczego i jakości życia, jak rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, edukacji przypisano największe znaczenie. Takie stanowisko potwierdza diagnoza opisana w Strategii, która pokazuje jak relacje między spójnością społeczną a edukacją się wzmacniają. W przygotowaniu kolejnych dokumentów strategicznych warto uwzględnić najnowsze badania¹¹⁴, które pokazują jak wadliwie zorganizowany system oświaty może stać się miejscem reprodukcji nierówności społecznych. Strategiczna wizja działań w obszarze edukacji do roku 2020 opiera się na czterech obszarach:

¹¹⁴ *Raport o stanie edukacji 2010, Rozdział VII, Edukacja a spójność społeczna*, Instytut Badań Edukacyjnych.

- **Dobry start** – pełne upowszechnienie wysokiej jakości edukacji dzieci w wieku przedszkolnym.
- **Wysokiej jakości system oświaty** – innowacyjny, powiązany z rynkiem pracy i spójny społecznie.
- **Wysoka jakość systemu szkolnictwa wyższego** – powiązanego z rynkiem pracy, otwartego na pozyskiwanie potencjału intelektualnego dla przemysłu i gospodarki.
- **Upowszechnienie formalnej i nieformalnej edukacji dla dorosłych**, w tym usług edukacyjnych zintegrowanych z zatrudnieniem, wsparciem rodziny, uczestnictwem w kulturze i aktywnością społeczną.

Strategia jest gruntowną refleksją nad stanem państwa i kierunkach jego naprawy. W obszarze edukacji nie proponuje podniesienia wskaźników ilościowych, ale wizję gruntownej reformy jakości nauczania, wychowania i opieki. Trudno jest prognozować skuteczność planowanych zmian, bo Strategia nie zawiera danych o wskaźnikach realizacji wyznaczonych celów i alokacji środków finansowych na projekty strategiczne (punkt V). Jedno jest pewne, łatwiej uzyskać wynik ilościowy niż doprowadzić do zmiany jakościowej. Wskaźniki wyznaczone w aktualnych dokumentach strategicznych kraju¹¹⁵, odpowiadające zadaniom edukacyjnym pozostają bez zmian i są zgodne z wyznaczonymi dla Polski w Strategii Europa 2020. Ostateczne rezultaty realizacji Strategii zależą od sprawności i konsekwencji jej wdrożenia. Kierunki działań w systemie oświaty (punkt V) mogą stać się kosmetyczną zmianą systemu edukacji albo reformą cywilizacyjną. Wszystko zależy od jakości wdrożenia i zasobów (kadrowych i finansowych) potrzebnych na uruchomienie planowanych projektów.

Edukacja jest kapitałem narodowym oraz wielkim obszarem zadań państwa. Wykształcenie i kompetencje ludzi stają się istotnymi wartościami współczesnych społeczeństw. Reformatorom systemu edukacji (rząd, samorząd, nauczyciele) będzie potrzebna świadomość wyzwań i szans, ale także trudności i barier w podnoszeniu jakości pracy szkoły i całego

¹¹⁵ *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego*

systemu edukacji. Potrzebna jest współpraca ponad podziałami politycznymi i środowiskowymi, czego wszystkim życzę.

