

Potencjał strategiczny państwa warunkiem jego bezpieczeństwa. Diagnoza sytuacji, kierunki na przyszłość



Streszczenie

Tekst poświęcony jest analizie zagadnienia funkcjonowania państwa w Polsce, jego wybranych działań i strategii. Przedstawia dyskusje w literaturze przedmiotu na temat stanu państwa, wyzwań, które przez nim stoją. W szczególności koncentruje się na zagadnieniu programowania strategicznego i jego zmiany, która nastąpiła po roku 2009. Przedstawia architekturę strategii związanych z realizacją unijnych priorytetów i wydatkowaniem europejskiej pomocy. Wskazuje na wady i zalety tworzonych strategii.

Autor podsumowuje, wskazując, że w Polsce – jako kraju o trudnej ścieżce historycznej – ma miejsce poprawa umiejętności programowania interwencji publicznych, ale jednocześnie ma miejsce proces cywilizacyjny, który wymaga wciąż większych zasobów umiejętności. Wiele problemów publicznych staje się bowiem coraz bardziej złożonych i skomplikowanych, a to stawia coraz wyższe wymagania w zakresie poziomu kompetencji ludzkich i technik działania publicznego.

Słowa kluczowe: polityka publiczna, strategia, zarządzanie publiczne, analizy polityk publicznych.

Summary

Strategic potential of the state – a condition of its security. Diagnosis of the situation, the directions for the future

The text concerns the analysis of issues of functioning of the state in Poland, its chosen actions and strategies. It presents discussions in the literature on the condition of the state, the challenges that it faces by. In particular, it focuses on the issue of strategic programming and its changes that occurred after 2009. It shows the architecture of strategies related to the implementation of EU priorities and spending of European aid. It points to the advantages and disadvantages created strategies.

The author concludes pointing out that in Poland – a country with a difficult historical path – is improved programming skills of public intervention, but at the same time, there is a process of civilization, which still requires more resources skills. Many of the public problems is becoming

an increasingly more complex and complicated, which puts higher demands on the level of human capacity and techniques of public action.

Keywords: public policy, strategy, public governance, policy analysis.

Współczesne państwa mają przed sobą coraz więcej niełatwych zadań. Wiele problemów publicznych, z którymi muszą się zmagać, staje się bowiem coraz bardziej złożonych i skomplikowanych. O ile przed kilkoma dekadami państwa zajmowały się głównie infrastrukturą, obronnością, o tyle obecnie muszą radzić sobie z problemami nie mniej ważnymi, ale znacznie trudniejszymi w sensie logistycznym, technicznym, czy w sensie możliwości uzyskania zaplanowanych rezultatów. Kluczowe stały się te działania państwa, których celem jest uzyskanie tak trudnych rezultatów, jak innowacyjność w gospodarce, edukacja wysokiej jakości, zapewnienie bezpieczeństwa – w szerokim rozumieniu, dostęp do wysokiej jakości i efektywnych kosztowo świadczeń zdrowotnych, zdolność do koordynacji w realizacji przedsięwzięć, które wymagają współdziałania wielu podmiotów z różnych sektorów (prywatnego, społecznego, publicznego) itp.

W związku z powyższym współczesne nauki społeczne silnie koncentrują się na zagadnieniach dotyczących potencjału państwa¹, jego zarządzania, zdolności do osiągnięcia pożądanego rezultatu, na politykach publicznych, programowaniu działań publicznych itp. Istotne są także zagadnienia strategii publicznych, które mają scalać wysiłki państwa, ale i społeczeństwa, w dążeniu do osiągnięcia wyznaczonych celów².

Polska od wieków ma problem z państwem. Począwszy od XVI wieku, ulegało ono osłabieniu, aż w końcu straciło suwerenność w końcu osiemnastego stulecia. Po jej odzyskaniu rządzącym wciąż nie udawało się go skonsolidować na tyle, aby przedstawiało istotną siłę w naszej części Europy. Obecnie również pojawiają się istotne kłopoty z państwem, jego siłą instytucjonalną, sprawnością działania, zdolnością do tworzenia i realizowania strategicznych programów. W efekcie poziom szeroko rozumianego bezpieczeństwa kraju i jego obywateli nie jest przesadnie wysoki (bezpieczeństwo jako wytworzone warunki sprzyjające rozwojowi, który daje mocną pozycję międzynarodową w sensie politycznym, ekonomicznym i militarnym). Można wymienić wiele przyczyn tego stanu rzeczy, łącznie z czynnikami natury socjologicznej (społecznej), historycznej, instytucjonalnej³.

¹ Pojęcie „potencjał państwa” rozumiem jako jego zdolność do posługiwania się instrumentami działania, które przynoszą mu wysoką pozycję w środowisku międzynarodowym, w sensie politycznym i gospodarczym. Oznacza także jego zdolność do tworzenia warunków do rozwoju wewnętrznego, zgodnego ze współczesnymi trendami i oczekiwaniami obywateli.

² A. Matheson, *Modernizacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008.

³ K. Jasiołki, *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Poniżej przedstawiam polskie dyskusje nad powyższymi problemami. Na pewno warto zacząć od zagadnienia zdolności państwa do tworzenia strategii o charakterze narodowym czy ogólnospołecznym. Każdy kraj tworzy je w różnej postaci, z myślą o wskazaniu pewnych priorytetów dla swoich działań, które mogą je konsolidować i nadawać im harmonię. W Polsce jest – i był – z tym fundamentalny problem⁴. Co więcej, szereg publikacji wskazuje na to, że wielu obywateli w Polsce ma zakorzenione przekonanie o słabości państwa, zwłaszcza w zakresie jego zdolności do realizacji długofalowych przedsięwzięć, w tym strategicznego programowania rozwoju. Dotyczy to w ogóle sfery systemowych działań. Istnieje wiele źródeł takich przekonań. Obywatele odbierają wiele informacji, choćby medialnych, o działaniach państwa, które nie wyróżniają się najwyższymi standardami. Obejmują one perypetie związane z budową dróg, funkcjonowaniem kolei czy informatyzacją instytucji państwowych. Wiele kłopotów wywołuje jakość znacznej części przepisów prawnych oraz inwestycji publicznych (np. szybko psujące się nowe drogi). Obywatele nie mają także generalnego zaufania do instytucji państwa. Jest ono niższe niż zaufanie do instytucji unijnych⁵.

Panuje powszechne odczucie, że instytucjom publicznym brakuje potencjału do pogłębionej, strategicznej analizy, która pozwalałaby na wskazanie wiodących czynników przesądzających o powodzeniu w działaniu⁶. Widoczne są często problemy z jasnym formułowaniem celów, priorytetów, wypracowywaniem kompromisów między różnymi pożądanymi celami publicznymi, z odpowiednio pogłębionym zrozumieniem kontekstu, w którym tworzy się strategie (trendy, szanse, zagrożenia, prognozowanie), a także z wyborem adekwatnych narzędzi działania do realizacji założonych celów. Jako niewątpliwy problem wskazuje się niską jakość komunikowania strategicznych treści wśród grona interesariuszy⁷.

Powyższe hipotetyczne stwierdzenia potwierdzają opracowania eksperckie, akademickie, czy nawet rządowe. J. Hausner wskazuje, że w systemie funkcjonowania państwa w Polsce nastąpiła swoista instytucjonalizacja nieodpowiedzialności za dobro zbiorowości⁸. Jej wyrazem jest uznaniowość urzędników w procesie decyzyjnym, niska jakość decyzji, niska sprawność czy nieprzejrzystość procedur, które tworzą. Badacz wskazuje również, że nie tylko instytucjonalne państwo działa w sposób naganny. Dotyczy to także innych aktorów dzia-

⁴ A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Warszawa 2013.

⁵ Zob. Sondaż TNS OBOP, 1–4 września 2011 r.; http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,10415179,TNS_OBOP__wzroslo_zaufanie_Polakow_do_wiekszosci_instytucji.html [stan z 21.12.2012].

⁶ K. Olejniczak, A. Domaradzka, A. Krzewski, B. Ledzion, Ł. Widła, *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się*, Warszawa 2010.

⁷ T. Grosse, *Cele i zasady polityki regionalnej państwa*, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, 2006.

⁸ J. Hausner, *Z „Kuźnicy”, z rządu i spoza...*, Kraków 2009, s. 59.

łań publicznych. Wyrazem tego jest skłonność obywateli do przerzucania odpowiedzialności za sprawy publiczne na państwo, skłonność do prywatyzacji zysków i upubliczniania prywatnych strat. Z kolei wśród klasy politycznej powstała skłonność do kolonizacji administracji państwa, wytworzyła się obojętność na patologię życia publicznego, zgoda na korupcję. Wiktor Osiatyński twierdzi nawet, że „nastąpiło przystosowanie do nieodpowiedzialności, co spowodowało zatracenie zdolności przystosowania”⁹.

J. Hausner wskazuje także na istnienie syndromu „miękkiego państwa”¹⁰. Oznacza to, że z jednej strony jego instytucje ograniczają aktywność samych obywateli, a z drugiej nie jest ono w stanie wypełniać zadań, które tradycyjnie przypisywane są instytucjom państwa. Nie potrafi wytwarzać usług publicznych na znośnym poziomie, a zatem nie jest w stanie realizować wielu polityk publicznych. Nie radzi sobie z obroną interesu publicznego wobec partykularyzmów grupowych.

Z kolei grupa wybitnych uczonych w raporcie pt. *Kurs na innowacje* wymienia szerokie spektrum czynników, które osłabiają potencjał państwa¹¹, są to:

- niska jakość przywództwa politycznego,
- słabość dyskursu o zasadniczych kwestiach rozwoju kraju, niewielkie znaczenie sfery publicznej,
- wadliwość mechanizmów ustanawiania celów strategicznych państwa,
- słabość instrumentów prowadzenia, monitorowania i ewaluacji polityki rozwoju,
- małe środki na realizację celów rozwojowych.

Słabość państwa sprawia, że kraj znajduje się w sytuacji dryfu rozwojowego. Ma miejsce wyczerpywanie się prostych zasobów rozwojowych, głębsze nie są zaś uruchamiane. Widoczny jest brak suwerennej myśli i koncepcji rozwojowej, reaktywny styl uprawiania polityki publicznej. Autorzy raportu wskazują także na instrumentalizację polskiej obecności w Unii Europejskiej.

Inni uczelni podkreślają, że doszło do sfragmentaryzowania państwa, instytucje państwa działają bez dbałości o synergii¹². Administracja publiczna stała się zespołem, niepowiązanych ze sobą, silosów. Tym samym cały szereg problemów horyzontalnych pozostaje poza uwagą decydentów. Ponadto sektor publiczny pada łupem różnych grup interesów, tracąc przy tym zdolność do animowania rozwoju¹³. Andrzej Zybertowicz pisze o sile wpływu na rozstrzygnięcia publiczne antyrozwojowych grup interesu¹⁴, a Jerzy Hausner¹⁵ wskazuje na

⁹ Idem, *Pętla rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*, Warszawa 2007, s. 10.

¹⁰ J. Hausner Z „*Kuźnicy*”..., op. cit.

¹¹ T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Gómiak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, Kraków 2012, s. 11.

¹² Ibidem, s. 45.

¹³ K. Jasiński, *Kapitalizm po polsku*, Warszawa 2013, s. 212.

¹⁴ Zob. A. Zybertowicz, *Anti-Development Interest Groups*, „*Polish Sociological Review*” 2005, 1(149), 69–90.

¹⁵ J. Hausner, *Pętla rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*, Warszawa 2007.

tworzenie branżowych sieci wpływu na zachowanie przestarzałych struktur gospodarczych. Jacek Sroka podkreśla, że w Polsce mamy do czynienia z łatwym zawiązywaniem koalicji interesów i formowaniem niezbyt transparentnych reguł wpływu. Pisze o kartelach dystrybucyjnych¹⁶. To z kolei ma tworzyć zagrożenia dla przejrzystości procesu decyzyjnego. Jadwiga Staniszkis wskazywała natomiast na powstawanie superkorporacji na styku administracji i wybranych stowarzyszeń, przedstawicielstw pracodawców i innych. Sposób ich funkcjonowania osłabia rządność państwa, czyli jego zdolność do wpływania na bieg zdarzeń¹⁷.

Powyższe trudności w budowie państwa nie mogą uchodzić za coś wyjątkowego, gdy spojrzymy na nie przez pryzmat historycznych doświadczeń Polaków. W naszej historiografii dyskusja nad przyczynami upadku państwa pojawia się w 1795 r. Przynajmniej część historyków jest zdania, że źródłem upadku była niezdolność do uformowania sprawnych instytucji, zapewnienia im warunków do bezstronnego działania, niezdolność państwa do zorganizowania armii na miarę ówczesnych potrzeb. Tymczasem było ono zdominowane przez stanowe interesy, anarchiczny model działania głównych sił społecznych. Dziś prawdopodobnie zbliżone czynniki powodują niesprawność państwa¹⁸. Szczęściem współczesnych jest to, że polityka międzynarodowa nie wytwarza bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa granic. Niesprawność państwa z pewnością obniża jednak poziom innych typów bezpieczeństwa – ekonomicznego, kulturowego, edukacyjnego itp. Współcześnie silnie podkreślane jest znaczenie bezpieczeństwa ekonomicznego, co ma związek między innymi z silną globalizacją produkcji i wymiany handlowej¹⁹. Państwa stały się areną walki o ich najcenniejsze aktywa gospodarcze, prowadzonej najczęściej przez korporacje ponadnarodowe. Widoczne jest to, że państwa słabsze ekonomicznie i słabo zarządzane mają znaczenie większy udział kapitału zagranicznego, inwestowanego w przejmowanie najcenniejszych przedsiębiorstw narodowych, a nawet rynków, oraz znaczącego silną obecność w najbardziej zyskowych sektorach (np. bankowość i finanse).

W powyższym kontekście trwa dyskusja na temat tego, czy kapitał ma narodowość (a więc czy jest podporządkowany interesom swoich narodowych rządów). Przedmiotem debaty jest także zagadnienie dotyczące istnienia korelacji między dominującą pozycją korporacji zagranicznych w danych sektorach a obniżeniem się poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego. Po wybuchu kryzysu w 2008 r. obserwowano, że niektóre korporacje wycofywały kapitały ze swoich oddziałów zagranicznych do kraju pochodzenia, aby tam wesprzeć swoje operacje.

¹⁶ J. Sroka, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wrocław 2000, s. 204.

¹⁷ J. Staniszkis, *Postkomunizm*, Gdańsk 2001, s. 173.

¹⁸ Zob. J. Łojek, *Wokół sporów i polemik*, Lublin 1984, s. 47–56.

¹⁹ K. Żukrowska, *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, [w:] K. Żukrowska, M. Grącik (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.

Strategie państwa

Przyjrzyjmy się jeszcze dalszym dysfunkcjom państwa, ale tym razem w sferze programowania strategicznego. Najpierw przedstawię zastrzeżenia formułowane w środowiskach niezależnych od władzy, a następnie reakcję rządzących sprzed kilku lat na niedomogi systemu programowania strategicznego.

W raporcie grupy znanych uczonych z 2012 pt. *Kurs na innowacje* jest mowa o „zaniku suwerennej strategicznej myśli rozwojowej”²⁰. Pada także sformułowanie o zaniku ośrodków myślenia i projektowania strategicznego w instytucjach państwa. Oznacza to zatem, że porzucono myślenie, a w to miejsce „nieomal mechanicznie przyjmowane są koncepcje wytworzone w różnych strukturach Komisji Europejskiej”. Autorzy piszą: „Nierzadko nadaje się temu atrybut nieomyślności”.

Zdaniem autorów, trudno dostrzec rzeczywiste przełożenie między zawartością dokumentów strategicznych „a funkcjonowaniem państwa, prowadzeniem polityk publicznych i podejmowaniem przez administrację publiczną praktycznych działań”²¹.

Z kolei Tomasz G. Grosse pisze, że „problemem wielu dokumentów strategicznych polityki regionalnej – zarówno rządowych, jak również samorządowych – jest to, że wprawdzie deklaratorywnie obejmują działania wspierające rozwój nowoczesnej gospodarki, ale są one bardzo słabo realizowane w praktyce”²². Autor wymienia następujące problemy:

- a) brak myślenia o polityce rozwoju w długiej perspektywie czasu,
- b) brak ciągłości prac programowych, w tym częste zmiany podstawowych koncepcji i instrumentów programowych,
- c) nadmierna liczba słabo ze sobą powiązanych strategii i dokumentów programowych,
- d) słabość implementacji dokumentów programowych oraz próby omijania najważniejszych dokumentów strategicznych w praktyce administracyjnej,
- e) niewłaściwa koordynacja prac programowych między różnymi segmentami administracji publicznej, co utrudnia m.in. powiązanie polityk sektorowych z politykami regionalnymi, a także działań rządu z zadaniami podejmowanymi przez samorządy terytorialne,
- f) dychotomia planowania inwestycyjnego (społeczno-gospodarczego) i przestrzennego.

Wiele opracowań z kręgów rządowych wskazuje na problemy z formułowaniem dokumentów o charakterze strategicznym. Rządowe Centrum Studiów

²⁰ T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górnica, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje...*, op. cit., s. 45.

²¹ Ibidem, s. 96.

²² T. Grosse, *Cele i zasady...*, op. cit., s. 3.

Strategicznych²³ podkreślało, że dominuje w nich część diagnostyczna, czyli prezentowanie celów, stanu wyjściowego, kontekstu²⁴. Jednocześnie wiele strategii nie posiada części wykonawczej, tj. poświęconej sposobom realizacji wyodrębnionych celów strategicznych, a połowa z nich nie zakłada monitorowania ich realizacji. Niewielka liczba dokumentów strategicznych wyposażona została w projekcje nakładów finansowych, które umożliwiają ich analizę oraz ocenienie wykonalności. Nie sprawdzano zazwyczaj, czy zaplanowane wydatki na określone cele nie są już ujęte w innych strategiach.

Dokument o nazwie Program Operacyjny Kapitał Ludzki wskazuje, że „[...] kluczowym wyzwaniem stojącym przed polską administracją publiczną jest poprawa potencjału do tworzenia długofalowych strategii”²⁵. Z kolei niezwykle ważny dokument Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 zaznacza, że instytucje publiczne wymagają sanacji, a jej elementem ma być wzmacnianie zdolności w zakresie „opracowywania i wdrażania polityk, strategii i programów (od etapu projektowania po ewaluację)”²⁶.

Dość kompleksową ocenę programowania strategicznego przedstawili eksperci Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Stwierdzili w 2009 r., że dokumenty strategiczne pogrążone są w chaosie i brak w nich powiązań z realnymi działaniami. Koncentrowały się nadmiernie na działaniach ściśle sektorowych. W tym względzie wykazywały się one nawet specyficzną kreatywnością, czyli produkcją nadmiernej liczby dokumentów programowych. Miało to miejsce „przy jednoczesnym braku dostatecznej koordynacji działań związanych z programowaniem między poszczególnymi resortami oraz między rządem a samorządem. Całość skutkowała m.in. niespójnością wewnętrzną i zewnętrzną prowadzonych działań. Natomiast w dokumentach widoczny był brak wystarczających powiązań pomiędzy strategiami sektorowymi i programami, opracowywanymi przez poszczególne podmioty”²⁷.

Podkreślano nadmiar strategii. W 2006 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego doliczyło się 406 dokumentów o charakterze strategicznym, które powstały

²³ Instytucja ta została zlikwidowana w 2006 r. przez ówczesny rząd koalicyjny PiS, Samoobrony RP i LPR.

²⁴ *Wieloletnie strategie i program resortowe powstałe w Polsce w latach 1999–2003*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2003.

²⁵ *Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 7 września 2007, s. 75.

²⁶ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Narodowa Strategia Spójności* (dokument zaakceptowany decyzją Komisji Europejskiej zatwierdzającą pewne elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.

²⁷ *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski* (dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, kwiecień 2009, s. 8.

po 1989 r.²⁸ Według stanu na rok 2010 obowiązywały 223 strategie²⁹, jednocześnie widoczny był brak kompleksowej wizji polityki regionalnej i ciągłości prac programowych oraz wyodrębnionej, centralnej jednostki, która odpowiadałaby za szeroko rozumiane zarządzanie rozwojem (różne resorty pełnią te funkcje w sposób fragmentaryczny). Urzędy nie opracowywały dokumentów programowych zbliżonych w charakterze do anglosaskich dokumentów typu *policy papers* (ich rolą jest zarysowanie kierunków prac rządu w różnych perspektywach czasowych, przy uwzględnieniu zobiektywizowanych danych). Brakowało współpracy strategicznej między różnymi podmiotami publicznymi zaangażowanymi w proces programowania. Nie rozwinięto w odpowiedniej skali systemu monitorowania oraz ewaluowania polityki państwa. Jeżeli urzędy już to robiły, to koncentrowały się na kwestii nakładów finansowych czy procedurach. Natomiast nie badały efektywności oraz stopnia wykonania celów w kontekście całościowej polityki rozwoju. Problemem było także słabe powiązanie planowania budżetowego z celami strategicznymi. Wprawdzie w wielu resortach powstawały wieloletnie dokumenty strategiczne, ale były one oderwane od całościowej polityki rozwoju. Brakowało wieloletniego planowania finansowego, które obejmowałoby wszystkie środki publiczne. Utrudniało to długofalowe planowanie strategiczne.

Strategie do poprawy

W 2009 r. rząd zdecydował się na wprowadzenie nowych zasad programowania strategicznego (polityki rozwoju), co miało usprawnić cały proces tworzenia i wykonywania strategii. Wprowadzono określoną strukturę w dokumentach strategicznych, a także powiązania strukturalne między nimi³⁰. Wprowadzono 3 kategorie dokumentów strategicznych (rys. 1). Rolę długookresowej strategii pełni dokument Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności³¹. Z kolei średniookresowa strategia – Strategia Rozwoju Kraju 2020 – nie była jeszcze przyjęta w połowie 2012. Do tego czasu dokumentem obowiązującym jest Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015. Zaplanowano także powstanie 9 strategii horyzontalnych (obecnie wszystkie są już sformułowane).

²⁸ *Ocena rządowych dokumentów strategicznych przyjętych w latach 1989–2006*, załącznik nr 4, wykaz dokumentów o charakterze strategicznym (strategie, programy, plany), przyjętych przez Radę Ministrów w latach 1989–2006, lipiec 2007.

²⁹ J. Górniak, S. Mazur, A. Szczucka, *Próba określenia strategicznych zadań państwa. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2010, s. 18.

³⁰ Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów przestał działać po uformowaniu nowego rządu pod koniec 2011 r.

³¹ *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, Warszawa 2011.

Doszło do zdefiniowania polityki strategicznej jako polityki rozwoju (w znowelizowanej ustawie o zasadach rozwoju). Uznano ją za „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej”³².

Kluczowe znaczenie ma także pojęcie programowanie strategiczne, które jest jednym z głównych narzędzi polityki rozwoju. Określane jest jako „działalność państwa (administracji publicznej) polegająca na opracowywaniu i realizacji różnego rodzaju dokumentów strategicznych (strategii, programów, etc.)”. Programowaniu przypisywana jest niezwykle istotna rola. Uznaje się bowiem, że – gdy jest wysokiej jakości – warunkuje konkurencyjność gospodarki i jej zrównoważony rozwój. Poprzez programowanie państwo kształtuje procesy rozwojowe.



Rys. 1. System horyzontalnych dokumentów strategicznych

Źródło: *Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, Warszawa, wrzesień 2012, s. 6.

³² Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r.

Wyrazami polityki rozwoju są, według ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, określonego typu dokumenty strategiczne:

- strategie rozwoju kraju,
- strategie sektorowe,
- strategie rozwoju województw,
- strategie rozwoju lokalnego.

Strategiami rozwoju kraju w rozumieniu powyżej ustawy są:

- długookresowa strategia rozwoju kraju (na okres co najmniej 15 lat),
- średniookresowa strategia rozwoju kraju (na okres 4–10 lat),
- inne strategie rozwoju – są to dokumenty, które określają cele i kierunki rozwoju w danych obszarach wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju (rozwój regionów, rozwój przestrzenny, sektorów lub dziedzin), realizowane przy pomocy programów.

9 strategii horyzontalnych

Warto zwrócić uwagę na koncepcję 9 strategii horyzontalnych. Wydaje się, że są one adekwatne do struktury problemów, które dotyczą Polskę. Zbudowane są one wokół kluczowych wymiarów, decydujących dla rozwoju – w zasadzie każdego – kraju. Jednak na razie nie ma twardych dowodów na to, że nowe strategie wywołują właściwe efekty, nie wiadomo, czy towarzyszy im rosnąca zdolność wśród rządzących do posługiwania się strategicznymi wyznacznikami w codziennych działaniach rządu i administracji publicznej. Natomiast trzeba przyznać, że sprzyjają temu włączone do programowania strategicznego instrumenty realizacyjne. Wprowadzono kilka mechanizmów, m.in.:

- zasadę, iż dokumenty rozwojowe niższego rzędu muszą uzyskać ocenę zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju (obecnie Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015). Oceny dokonuje Minister Rozwoju Regionalnego³³,
- Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju (działa przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) wytycza kierunki w zakresie polityki rozwoju i programowania strategicznego (przyjmuje horyzontalne dokumenty programowe). Monitoruje i ocenia wykorzystywane instrumenty polityki rozwoju, ocenia skuteczność i efektywność polityk publicznych, formułuje rekomendacje. Ministrowie resortowi przedkładają Komitetowi „swoje” dokumenty strategiczne, a ten dokonuje ich analizy,
- powołanie ośrodka badawczo-prognostycznego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, którego zadaniem jest określanie standardów metodologicznych, merytorycznych oraz procedur organizacyjnych dla procesu progra-

³³ Informacja rządu na temat polityki rozwoju, druk sejmowy nr 2671, styczeń 2010, s. 5.

- mowania oraz „egzekwowanie ich przestrzegania przez podmioty zaangażowane w ten proces w odniesieniu do wszystkich polityk rządowych składających się na politykę rozwoju”,
- w każdym resorcie miały powstać komórki odpowiedzialne za programowanie strategiczne,
 - ewaluację *ex ante* dla dokumentów rozwojowych, które muszą być uzgadniane ze średniookresową strategią rozwoju kraju (ustawa o zasadach rozwoju umożliwia jednak odstępowanie od wykonywania ewaluacji, co ma miejsce).

Instytucjonalizacja ewaluacji

Dokument Założenia systemu zarządzania rozwojem zawiera także stwierdzenie o instytucjonalizacji procesu ewaluacji zarówno już funkcjonujących, jak i nowo wprowadzanych polityk publicznych. „Proponuje się, aby proces ten był procesem ciągłym i funkcjonował, jako stałe narzędzie oceny efektywności polityk publicznych i podejmowanych w ich ramach działań poprzez prowadzenie nad wybranymi regulacjami badań *ex-ante* (przed uruchomieniem interwencji), *on-going* (w trakcie trwania interwencji) i *ex-post* (po zakończeniu interwencji)”. W wielu wypadkach, nawet ważnych reform, nie stosuje się mechanizmów ewaluacyjnych.

Wprowadzono zasadę powiązania dokumentów strategicznych z bieżącymi działaniami operacyjnymi. W Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju jest mowa o formułowaniu trzyletnich planów działań, które mają obrazować realizację zapisanych celów. Plany mogą być weryfikowane w skali roku. Plan ma zawierać „osiągnięcie określonego poziomu wskaźników przyjętych, jako kryterium realizacji strategii.” Plan będzie zawierał listę kluczowych przedsięwzięć planowanych na dany okres, w podziale³⁴ na:

- działania legislacyjne;
- działania polegające na przeprowadzeniu zmian instytucjonalnych;
- działania polegające na przeprowadzeniu interwencji/programów o charakterze inwestycyjnym z przyporządkowaniem ich do odpowiednich wskaźników oraz określeniem terminów realizacji.

Wprowadzono zasadę, że realizacja Planu jest monitorowana każdego roku oraz powstają sprawozdania wraz z rekomendacjami dotyczącymi ewentualnych działań korygujących, służących zapewnieniu terminowej i skutecznej realizacji. Rozpatruje je Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju. Ustawa o zasadach rozwoju zakłada, że Prezes Rady Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, do dnia 31 lipca każdego roku, informację o realizacji średniookresowej strategii

³⁴ *Strategia Rozwoju Kraju 2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego* (dokument w trakcie konsultacji społecznych w połowie 2012 r.) Warszawa, listopad 2011, s. 126–127.

rozwoju kraju, z uwzględnieniem stopnia osiągnięcia celów długookresowej strategii rozwoju kraju w roku poprzednim” (art. 12a, pkt 6).

Zasady programowania strategicznego

Dokumenty rządowe zawierają wytyczne, określające zasady, w oparciu o które powinno się odbywać programowanie strategiczne. Autorzy dokumentów strategicznych powinni wziąć pod uwagę następujące zasady:

- zrównoważonego rozwoju (równowaga celów gospodarczych, społecznych i związanych z ochroną środowiska; całościowe spojrzenie na kwestie gospodarcze, społeczne i środowiskowe);
- niedyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym;
- solidarności (w tym również solidarność wewnątrz- i międzypokoleniowa);
- spójności (spójność terytorialna, regionalna, regulacyjna);
- dobra publicznego i demokratycznego państwa.

Ponadto strategię muszą uwzględniać, czy też zawierać, odpowiedź na kilka kluczowych wyzwań:

- sprostanie wymogom konkurencyjnej gospodarki światowej;
- uwzględnienie trendów demograficznych;
- uwzględnienie trendów epidemiologicznych;
- dążenie do poprawy spójności społecznej³⁵.

Istnieje także inne narzędzie służące zachowywaniu koherencji między sformułowanymi celami strategicznymi a bieżącymi działaniami. Narzędzie to dotyczy działań resortów, w sytuacji gdy ustanawiają one swoje programy operacyjno-wdrożeniowe, na przykład wieloletnie, określające przeprowadzenie konkretnych działań. Wówczas są zobowiązane do przedstawiania ich jako wyrazu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju (albo jako innych zaplanowanych przez władze celów)³⁶. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wystawia opinię stwierdzającą, czy ma miejsce zgodność między nimi³⁷. Zostaje ona wyrażona w Karcie zgodności projektu programu rozwoju³⁸.

Część przyjętych rozstrzygnięć organizacyjnych w systemie programowania można uznać za problematyczne. Otóż znaczną część działań w jego ramach ulokowano w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, przy czym nie posiada

³⁵ *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, tekst uwzględniający dokonaną w dniu 10 marca 2010 r. reasumpcję decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r., Warszawa, marzec 2010 r.

³⁶ Zob. art. 15 pkt 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. nr 227, poz. 1658. z późn. zm.).

³⁷ Zob. art. 19 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. nr 227, poz. 1658. z późn. zm.).

³⁸ Zob. decyzja nr 6 Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania oceny zgodności projektu strategii rozwoju ze średniookresową strategią rozwoju kraju.

ono władztwa nad innymi resortami. Może to rodzić problem podmiotowości w polityce rozwoju, a także odpowiedzialności za działania. Projekt Strategii Rozwoju Kraju 2020 zawiera wprawdzie zapewnienie, że „bezpośredni nadzór nad zarządzaniem strategicznym sprawuje Prezes Rady Ministrów. Przyjęty system zarządzania rozwojem zwiększa osobiste zaangażowanie Prezesa Rady Ministrów na etapie programowania strategicznych dokumentów rządowych”³⁹. Wszystko zależało będzie jednak od praktycznych rozstrzygnięć i zrozumienia wymiaru strategicznego ze strony otoczenia premiera. Na przykład w systemie brytyjskim modelowanie działań strategicznych jest silnie osadzone w gabinecie premiera i realizowane mocą jego autorytetu i wpływu.

Strategie polskie i unijne

W obecnym stanie rzeczy można uznać jednak, że najważniejsze są te dokumenty strategiczne, które powstały na potrzeby wykorzystania pomocy unijnej (fundusze unijne). Unia Europejska wymaga od Polski strategii, w ramach których zostaną wykorzystane europejskie środki. Jak wiadomo, rząd polski musi negocjować strategię z Komisją Europejską, nim może sięgnąć po pomoc.

Ponadto Polska musi dopasowywać swoje strategię do unijnych, ponieważ uczestniczymy w przedsięwzięciach strategicznych całej Unii. Obecna unijna strategia to Europa 2020. W ramach jej realizacji Polska, podobnie jak inne kraje członkowskie, przedstawia plany swoich działań strategicznych w kolejnych wydaniach Krajowego Programu Reform. Muszą one mieścić się w celach tej strategii, takich jak:

- 1) rozwój inteligentnej gospodarki (opartej na wiedzy i innowacjach),
- 2) promocja gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej,
- 3) rozwijanie gospodarki o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną.

Uczestnictwo w realizacji unijnych strategii nie narzuca jakichś znacznych ograniczeń na plany, które powstają w kraju. Natomiast kluczowym zjawiskiem w tym zakresie jest to, że główne działania strategiczne finansowane są ze środków unijnych w ramach unijnej polityki spójności. Unijne wsparcie ma zostać zakończone albo istotnie ograniczone po 2020. Oczywiście jest pytanie, czy Polska będzie w stanie finansować swoje przedsięwzięcia rozwojowe, które obecnie finansowane są z europejskich środków. Nie ma na ten temat poważnej debaty.

W poniższym tekście nie ma wiele miejsca na ocenę programowania strategicznego związanego z wykorzystywaniem unijnych środków, jakkolwiek chciałbym sformułować pewne podstawowe opinie. Najpierw jednak przedstawę sposoby programowania wykorzystania funduszy unijnych.

³⁹ Ibidem, s. 124.

W okresie 2007–2013 polskie władze wykorzystywały środki unijne, opierając się na strategicznych planach zapisanych w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007–2013 (NSRO). Tam za cel strategiczny działań podejmowanych ze środków UE uznano:

- tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości,
- zapewnienie wzrostu zatrudnienia oraz
- zapewnienie wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

Realizacja tych celów/priorytetów miała miejsce w oparciu o tzw. programy operacyjne (sześć głównych). Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko zawierał działania podejmowane w zakresie polityki transportu i ochrony środowiska, Program Operacyjny Kapitał Ludzki – działania podejmowane w zakresie polityki społecznej, zdrowia, edukacji, rynku pracy, a Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka – działania podejmowane w zakresie polityki gospodarczej, w tym rozwoju innowacyjności, współpracy środowisk gospodarczych.

Poszczególne programy składały się z części analitycznej (diagnozy sytuacji w danej dziedzinie, w której planowane były działania finansowane przez UE, np. w gospodarce), analizy SWOT, strategicznej (cel główny oraz cele częściowe), zestawów priorytetów w działaniach, ich opisu, opisu sposobu wdrażania priorytetów itp. Na przykład Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (POIG) ma dwa podstawowe cele – wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia, sformułowano także 6 celów szczegółowych, ponadto skazano 8 priorytetowych obszarów działań (np. badania i rozwój nowoczesnych technologii czy dyfuzja innowacji – wzmocnienie powiązań między firmami a instytucjami nauki).

W POIG zawarty został system mierzenia poziomu realizacji celów. Służą do tego wskaźniki, będące często statystycznymi danymi, na przykład obrazującymi odsetek przedsiębiorstw ponoszących nakłady na działalność innowacyjną (w tym małe i średnie firmy, firmy z sektora usług), odsetek produkcji sprzedanej wyrobów nowych i istotnie ulepszonych (w tym dane dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), firm z sektora usług), nakłady na działalność innowacyjną (jako % wartości produkcji sprzedanej wszystkich przedsiębiorstw).

Powyższy Program Operacyjny określał również system udzielania dotacji na wiele typów inwestycji związanych z szeroko rozumianą innowacyjnością (finansowane są wdrożenia nowoczesnych, wydajnych sposobów produkcji i zarządzania, produkcja nowoczesnych wyrobów oraz badania nad nimi, finansowana jest działalność eksportowa itp.).

Duże znaczenie miał Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Zawierał on diagnozę sytuacji Polski w odniesieniu do takich kwestii, jak funkcjonowanie państwa, administracji publicznej, organizacji obywatelskich, dialogu społecznego. Celem głównym Programu jest wzrost zatrudnienia i spójności społecznej. Natomiast realizacji tego celu sprzyjać ma realizacja 6 celów strategicznych

(pierwszym jest podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo).

W podobny sposób zaplanowano wykorzystanie środków unijnych na lata 2014–2020. Rząd podpisał z Komisją Europejską Umowę Partnerstwa na lata 2014–2020⁴⁰. Uzgodnił także treść programów operacyjnych, które zawierają priorytety do realizacji w poszczególnych politykach publicznych. Cele i priorytet są zgodne zarówno z długoterminową strategią obowiązującą obecnie w Polsce (Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności), jak i ze średnioterminową (Strategia Rozwoju Kraju 2020), a także z unijną strategią Europa 2020. W Umowie Partnerstwa jako główne cele wskazano: zwiększenie konkurencyjności gospodarki, poprawę spójności społecznej i terytorialnej kraju oraz poprawę efektywności administracji publicznej. Programy operacyjne zakładają podejmowanie działań w głównych politykach publicznych, od polityki ochrony środowiska, energetyki, poprzez gospodarkę, po politykę zdrowia czy edukacji.

W ramach strategii Europa 2020 Polska przyjęła do realizacji szereg celów:

- osiągnięcie 71% stopy zatrudnienia dla osób w wieku 20–64 lat,
- podniesienie wydatków na inwestycje w B+R do poziomu 1,7% PKB,
- zmniejszenie zużycia energii pierwotnej do poziomu ok. 96% Mtoe,
- zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE), redukcja emisji CO₂,
- zmniejszenie do 4,5% odsetka osób wcześniej kończących naukę,
- zwiększenie do 45% odsetka osób z młodego pokolenia posiadających wykształcenie wyższe,
- obniżenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem i/lub deprawacją materialną i/lub żyjących w gospodarstwach domowych bez osób pracujących lub o niskiej intensywności pracy.

Powyższe cele wydają się ważne z punktu widzenia rozwoju kraju. Są to cele ekonomiczne, ale i edukacyjne, środowiskowe, energetyczne, społeczne. Z ekonomicznego punktu widzenia kluczowe jest zwiększenie odsetka pracujących w gospodarce. Od lat zmagamy się z niską stopą zatrudnienia. Dobrze, że sformułowano cel społeczny, jakim jest obniżenie liczby osób zagrożonych ubóstwem. Akurat w tym wypadku cel nie był ustanowiony na zbyt ambitnym poziomie. Okazało się, że został zrealizowany w niecałe dwa lata po jego ustanowieniu – w 2011 r. Polski Komitet Europejskiej Sieci Przeciw Ubóstwu (EAPN POLSKA) uznał, że realizacja celu wynikała raczej z korzystnej sytuacji ekonomicznej kraju niż z zaplanowanych działań⁴¹.

⁴⁰ Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.

⁴¹ Skrajne ubóstwo w Polsce rośnie, a rząd przekonuje o skutecznej walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, Polski Komitet Europejskiej Sieci Przeciw Ubóstwu, Warszawa 2015.

Dynamika interwencji publicznych

Niewątpliwie jest to, że w Polsce powstała ciekawa architektura działań strategicznych. Nastąpiło to pod wpływem Unii Europejskiej, która wymaga od krajów członkowskich programowania strategicznego w ramach ich planów wydatkowania środków pomocowych. Weszliśmy także w swoisty reżim programowania, choćby z uwagi na stałe aktualizowanie Krajowego Programu Reform, który przedstawia stan realizacji strategii Europa 2020 w Polsce. Rząd musi wytwarzać dane przedstawiające główne dane o gospodarce, rynku pracy, edukacji itp. Powstają dokumenty strategiczne zawierające niezwykle bogatą wiedzę przekrojową o gospodarce i społeczeństwie. Można z nich uzyskać niemal pełny obraz sytuacji kraju.

Powstanie dokumentów strategicznych w obecnej postaci jest znaczącym osiągnięciem analitycznym, natomiast czym innym jest jednak zdolność do koordynowania zaplanowanych działań publicznych w różnych obszarach i osiąganie zaprogramowanych celów strategicznych. Do tej pory trudno jednoznacznie ocenić poziom realizacji celów. Nie ma kompleksowych ewaluacji w tym zakresie. Dodatkową trudnością w ocenie jest to, że doszło w Polsce do spowolnienia ekonomicznego w wyniku wybuchu kryzysu światowego w 2008 r. Mimo wszystko wciąż ma miejsce wzrost gospodarczy w sensie wzrostu PKB – jest on znacznie wyższy niż w większości innych krajów, które były mocniej dotknięte kryzysem. Ma więc miejsce ramowy rozwój ekonomiczny państwa i społeczeństwa.

Pozostaje jednak szereg wątpliwości odnośnie do polskiej polityki rozwoju. Formułowanych jest nadal wiele zastrzeżeń. Przede wszystkim doszło do znacznego rozproszenia unijnych środków na niemal wszystkie istotne cele publiczne.

W okresie 2007–2013 finansowano niemal wszystko, od budowy i modernizacji infrastruktury (drogi, obwodnice, oczyszczalnie ścieków, kanalizacje), po tzw. przedsięwzięcia miękkie, jak szkolenia nauczycieli, pracowników socjalnych. Finansowano różnego typu wsparcie dla wielu typów instytucji, jak uczelnie, urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej. Znaczna część pomocy unijnej została spożytkowana na badania społeczno-ekonomiczne i opracowania analityczne pokazujące problemy sektorowe czy horyzontalne. Przeprowadzono tysiące konkursów, w wyniku których wybrano projekty do realizacji za ponad 613 mld zł w okresie ok. 7 lat⁴². Znaczna część rezultatów można łatwo dostrzec. Wystarczy wizyta w wielu uczelniach, różnych instytutach badawczych, w urzędach, ale także w miastach i wsiach, gdzie położono kilometry kanalizacji itp.

Zdaniem przynajmniej części uczonych do rozproszenia środków unijnych doszło pod wpływem działania różnego typu sektorowych lobbies. Spowodowało to liczne negatywne konsekwencje:

⁴² Poziom realizacji programów – stan na 10 maja 2015 r.; <http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/KSInfo20150510.pdf> [stan z 12.05.2015].

- podniesienie kosztów transakcyjnych,
- brak masy krytycznej, czyli poziomu inwestowania, które jest niezbędne do wywołania zaplanowanych zmian w określonych sferach,
- psucie rynków, na których alokowane są „darmowe pieniądze” (dotacje dla przedsiębiorstw).

Autorzy raportu *Kurs na innowacje* twierdzą, że przyjęte kierunki interwencji czy wydatkowania środków cechują się „bardzo niską wartością dodaną z punktu widzenia polityki rozwojowej”⁴³. Inwestowanie unijnych środków w ważnych wymiarach nie przyniosło rezultatów. Przykładem jest kwestia innowacyjności gospodarki, która nie wzrosła w wyniku inwestycji unijnych. Eksport produktów technologicznych wciąż jest bardzo niski. Tymczasem na podniesienie innowacyjności zaplanowano kwotę niemal 10 mld euro (nie ma jeszcze danych pokazujących, ile pieniędzy rzeczywiście wydano).

Powyższy przykład pokazuje ważną rzecz. Otóż rozwój wydaje się czymś daleko bardziej złożonym niż dostęp do pieniędzy, nawet „darmowych” pieniędzy. Działania publiczne wymagają określonego poziomu wyrafinowania technicznego, przygotowania ludzkiego, ale także pewnego podkładu kulturowego.

Niezamierzone konsekwencje

Interwencje publiczne kryją wiele niespodzianek. Istnieje choćby fenomen tzw. niezamierzonych konsekwencji. Otóż podejmując interwencje w celu rozwiązania jednego problemu, wytwarzamy inny. Czasami może być on nawet trudniejszy od problemu wyjściowego.

Źródło kłopotów może tkwić także w samym postrzeganiu tego, czym są interwencja publiczna i problemy publiczne. Rządzący, jak i inni obywatele, mają skłonność do postrzegania ich w sposób mechaniczny. Uznają domyślnie, że podejmując interwencję, mają do czynienia z prostą zależnością między podejmowanym działaniem (inwestycją) a skutkiem (korzyściami). W interwencjach jednak nie zawsze działanie wywołuje proporcjonalny skutek (rezultat). Jesteśmy przyzwyczajeni do tego, że gdy mierzymy sobie temperaturę ciała, występuje jasny mechanizm przyczynowo-skutkowy – podniesienie się temperatury naszego ciała powoduje proporcjonalny wzrost poziomu rtęci w termometrze. Tymczasem w wielu politykach publicznych jest inaczej. Nawet małe działanie (ale dobrze przemyślane) może wywołać wielką konsekwencję. Ale może być również odwrotnie – wielkie działanie (np. daleko idąca reforma) może wywołać niewielkie skutki w realiach, które chcemy zmienić. Rzecz w tym, że interwencje – niejednokrotnie zjawiska nieliniarne (nieliniowe) – pełne są zjawisk nieprzewi-

⁴³ T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górnica, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje...*, op. cit., s. 58.

dywalnych, często nieproporcjonalnych do wyjściowego wkładu. Powodów jest wiele, np. wielość interesariuszy, wielość poziomów zarządzania, wielość nowych trendów, technologii. Wszystkie one mogą wpłynąć na końcowy skutek w sposób nieprzewidywalny.

P.E. Plsek i T. Greenhalgh⁴⁴ wskazują, że rezultaty interwencji publicznych w polityce zdrowia wyłaniają się z interakcji, która zachodzi między różnymi interesariuszami (lekarze, pielęgniarki, farmaceuci, firmy, menedżerowie, władza itp.), w tym z napięć między nimi. Kierują się one zwykle odrębnymi zinternalizowanymi zespołami norm (instynkty, konstrukty, mentalne modele). Interakcje mogą przyjmować różnorodne wzorce. Trudno je często opisać w kategoriach modelu; jest więc wyzwaniem dla analityków – modelować zachowania i relacje interesariuszy, aby docierać do źródeł sukcesu bądź porażki danej interwencji.

Rządzący często ignorują dynamikę interwencji (jej wewnętrzną złożoność i jej zakorzenienie w wielości podsystemów), nie doceniają bowiem relacji zwrotnych, które zachodzą między poszczególnymi komponentami. Stąd powstają błędne pomysły na interwencje. P.E. Plsek i T. Greenhalgh piszą: „Aktorzy polityki wierzą, że więcej pieniędzy wytworzy lepszy system zdrowia i doprowadzi do lepszego stanu zdrowia. Lekarze są stanowczy w tym, że pacjenci powinni robić to, co oni im mówią (tak zwane podporządkowanie się pacjenta). Natomiast pacjenci są przekonani, że ich problemy zdrowotne są fundamentalnie ‘mechaniczne’, że doświadczony lekarz, prawdopodobnie ulokowany w szpitalu pełnym wysokich technologii z najnowocześniejszym wyposażeniem, powinien umieć ich ‘naprawić’ – po prostu jak samochód”⁴⁵.

Ponadto chcąc zrozumieć naturę interwencji publicznych, trzeba zrozumieć strukturę ryzyk, które generują one w określonych działaniach publicznych. Im interwencje są bardziej złożone wewnętrznie, tym struktura ryzyk jest bardziej rozbudowana i wymaga umiejętnego zarządzania. Niedostrzeżenie stosunkowo małych ryzyk, ale dynamicznych w sensie zdolności ich transmisji, może zaowocować porażką nawet najbardziej racjonalnych interwencji.

Koreański przykład

A więc może być tak, że wielkie pieniądze wcale nie spowodują automatycznie wielkiego rozwoju. Aby to zrozumieć, wystarczy przyjrzeć się tym niezlicznym historiom sukcesu ekonomicznego, które są widoczne w ostatnich kilku dekadach. Przykładem zupełnie bez precedensu jest Korea Południowa. Kraj urósł do rangi kluczowej siły ekonomicznej, pomimo niezwykle trudnej, a nawet dramatycznej historii. Jeszcze w 1945 r. prawie 80% społeczeństwa dorosłego

⁴⁴ P.E. Plsek, T. Greenhalgh, *The challenge of complexity in health care*, „British Medical Journal” 2001, vol. 323(7313).

⁴⁵ Ibidem.

była analfabetami (do roku 1960 odsetek ten spadł do poziomu około 15–16%). Kraj pozostawał od 1905 do 1945 r. pod japońską okupacją, a okupanci dbali, aby Koreańczycy pozostali w sytuacji niedorozwoju w kluczowych dziedzinach (np. edukacji)⁴⁶. Ponadto przynajmniej niektóre elementy kultury konfucjańskiej wyraźnie nie korelowały z celami nowoczesnego rozwoju (np. długa dominacja dziedziczącej pozycje społeczne warstwy wiodącej, relacje społeczne silnie skoncentrowane w obrębie rodziny, nieufność w szerszych relacjach).

Zdaniem C.W. Sorensena, amerykańskiego uczonego, dźwignią nieprawdopodobnego rozwoju stał się nacisk na edukację. Uznano ją za sprawę narodowego „być albo nie być”. Dostrzeżono w niej siłę, która może transformować społeczeństwo i wyprowadzić je z wielowiekowego niedorozwoju. Ale wcale nie oznaczało to, że rząd zaczął nagle przeznaczać jakieś niebotyczne środki na edukację. Warunki w szkołach bardzo długo nie poprawiały się, a jeszcze w latach 50. i 60. w klasach nierzadko uczyło się nawet około stu uczniów. Długo odczuwane były trudności z nauczycielami, ponieważ wskutek okupacji szkolnictwo zdominowali Japończycy.

Władze podjęły szereg działań systemowych. Przede wszystkim celem było dostosowanie systemu edukacji do potrzeb gospodarki. Opracowywano systemy egzaminacyjne, aby móc selekcjonować najlepszych uczniów do kształcenia na wyższym poziomie. Dbano o względną równość w dostępie do kształcenia. Jednocześnie widoczna była determinacja po stronie rodzin. Przeznaczały one znaczne sumy własnych pieniędzy na dodatkowe kształcenie w systemach pozaszkolnych. Jak podane Sorensen, w 1980 r. przeznaczyli na doksztalcanie dzieci sumę odpowiadającą 30% budżetu publicznego na edukację albo 6% całego budżetu państwa⁴⁷. Większość dzieci nie kończyła aktywności edukacyjnej w typowych dla nas godzinach. Uczestniczyły one w zajęciach pozalekcyjnych finansowanych przez rodziców albo w dodatkowych szkołach (tzw. *cram schools*). Badania z 2009 r. pokazały, że prawie 80% uczniów korzystało z zajęć pozalekcyjnych w zakresie matematyki (przy średniej dla krajów OECD – ok. 35%)⁴⁸.

Istotne było to, że Koreańczycy wytworzyli i respektowali reguły, które mówiły o tym, że wyłącznie edukacja jest ścieżką do kariery zawodowej. Ponadto silnie wierzyli, że edukacja jest kluczem do kształtowania człowieka. W latach 90. uczniowie koreańscy osiągnęli najwyższe pozycje w międzynarodowych testach. W testach 15-latków (PISA) znajdują się w pierwszej światowej trójce w 2009 r. (badani są 15-latkowie z dziesiątków krajów)⁴⁹.

⁴⁶ C.W. Sorensen, *Success and Education in South Korea*, „Comparative Education Review” 1994, vol. 38, no. 1.

⁴⁷ Ibidem, s. 31.

⁴⁸ R.S. Jones, *Education Reform in Korea*, „OECD Economics Department Working Papers” 2013, no. 1067, OECD Publishing, s. 19.

⁴⁹ Ibidem, s. 16.

Powyższy przykład pokazuje, że rozwój jako zjawisko jest czymś znacznie bardziej skomplikowanym niż sama ekonomia, pieniądze. Z pewnością wymaga modernizacji, ale nie tylko dróg, mostów, budynków itp. Konieczna jest przebudowa umysłowości, sposobu postrzegania otoczenia, mechanizmów życia i rozwoju. Wielu badaczy wskazuje na znaczenie „miękkich” czynników modernizacji. Wydaje się, że w Polsce przez kręgi rządzących modernizacja uznawana była przez długi okres głównie za przedsięwzięcie dotyczące systemu gospodarczego (wprowadzenie mechanizmów wolnego rynku), politycznego (wolne wybory), określony stosunek do mgławicowo rozumianej tradycji⁵⁰. Tymczasem, jak wskazuje G. Myrdal, szwedzki laureat nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, modernizacja ma na celu wytworzenie wielu nowych umiejętności w szerokim spektrum kwestii, w tym między innymi:

- racjonalności w realizacji polityki publicznej, zastosowania wiedzy technologicznej,
- racjonalności w strukturyzowaniu relacji społecznych, w myśleniu o celach i środkach,
- planowania dla rozwoju, poszukiwania koherentnego systemu działań w polityce publicznej z myślą o przeprowadzeniu zmian sytuacji, która uznawana jest za niepożądaną,
- uzyskiwania wzrostu w produkcji poprzez industrializację i zwiększenie intensywności wykorzystania kapitału,
- zmniejszania nierówności społecznych i ekonomicznych,
- tworzenia efektywnych instytucji i postaw, które sprzyjają wzrostowi produktywności i rozwojowi w ogóle,
- konsolidowania państwa narodowego i integracji narodowej,
- zwiększania dyscypliny społecznej (posiadanie rządów, które są zdolne do egzekwowania pewnych zobowiązań od obywateli)⁵¹.

Dla Myrdala modernizacja wymaga zatem wytworzenia takiego wzorca człowieka, który jest racjonalny, efektywny, pilnie wykonujący obowiązki, gotowy na zmiany, skłonny do współpracy⁵², który myśli perspektywicznie, okazuje tolerancję. Jan Szczepański, wybitny polski socjolog, zwracał uwagę na niekompatybilność części postaw Polaków w stosunku do tego, co można uznać za wyznaczniki modernizacji scharakteryzowane przez Myrdala. Wskazał na problemy wypływające z dominującej kultury (nie)oszczędności, pracy, poziomu wykształcenia i przygotowania do rozwijania gospodarki⁵³.

⁵⁰ Zob. Z. Krasnodębski, *Modernizacja po polsku*, [w:] J. Kłoczowski, M. Szuldrzyński (red.), *Drogi do nowoczesności. Idea modernizacji w polskiej myśli politycznej*, Kraków 2006; A. Lubbe, *Transformacja, modernizacja czy po prostu normalizacja? Wybory modelu gospodarki polskiej po 1989 r.*, [w:] W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski*, Warszawa 2010.

⁵¹ A. Szirmai, *The Dynamics of Socio-Economic Development: An Introduction*, Cambridge 2005, s. 8.

⁵² Za: A. Lubbe, *Modernizacja – procesem wielowymiarowym*, [w:] W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*, Warszawa 2010, s. 73.

⁵³ J. Szczepański, *Polska lokalna*, [w:] B. Jałowiecki (red.), *Spółczesność i gospodarka w Polsce lokalnej*, Warszawa 1992.

Zakończenie. Porażki w rezultatach polityki strategicznej

Programowanie strategiczne w każdym państwie jest niezwykle wymagającą czynnością – pod względem intelektualnym, organizacyjnym, mentalnym. Jest to szczególnie widoczne w takim kraju, jak Polska, który ma trudną ścieżkę historyczną i kulturową. Mimo wszystko w ostatnich latach w Polsce widoczne są postępy w przyswajaniu sobie szeregu umiejętności potrzebnych dla sprawnego programowania, ale jednocześnie ma miejsce proces cywilizacyjny, który wymaga od nas wciąż obfitszych zasobów tych umiejętności. Wiele problemów staje się bowiem coraz bardziej złożonych i skomplikowanych, co oznacza, że programowanie interwencji wymaga wciąż wyższych umiejętności, aby móc radzić sobie z rozwiązywaniem problemów publicznych.

Programowanie nie może się udawać, gdy brakuje adekwatnych umiejętności ludzkich. Oczywiście jest wówczas ryzyko porażek w działaniach publicznych. Materializuje się ryzyko osiągnięcia tylko niskiej wartości z zainteresowanych publicznych środków (*value for money*). Wydaje się to istotną barierą w realizacji celów modernizacji kraju.

Warto tu przywołać pewien paradoks rozwojowy, który był już widoczny w Polsce. Zwrócił na niego uwagę Witold Kula (1916–1988), wybitny polski historyk. Wskazywał przed laty, że Polska w wielu okresach historycznych rozwijała się, ale mimo wszystko relatywnie cofała się rozwojowo, innymi słowy rozwój Polski miał miejsce w warunkach pogłębiającego się zacofania. Polska zwiększała produkcję istotnych towarów, ale inne kraje pomnażały ją jeszcze szybciej. Wobec tego rósł dystans cywilizacyjny⁵⁴.

Współcześnie możemy mieć podobne problemy. Z jednej strony wiele wskaźników ekonomicznych pokazuje, że ma miejsce dość wszechstronny rozwój kraju. W kategoriach PKB Polska zmniejsza dystans rozwojowy. Dochód narodowy rośnie u nas szybciej niż w innych państwach. Na przykład w okresie 2004–2012 PKB wzrosło w Polsce o 46%, a w krajach „starej” Unii (17) o 9,2% (w Niemczech – 13,3%, a we Francji – 9,8%)⁵⁵.

Pojawia się jednak szereg pytań i zagadnień, przede wszystkim pytanie, czy nie wyłaniają się długoterminowe ryzyka, czy nie istnieją bariery, które nie zostały zdiagnozowane, a które mogą podważyć rozwój w przyszłości. Warto tu wskazać na historyczny przykład. Otóż historycy dość zgodnie piszą, że w XVI wieku Polska wciąż rozwijała się dobrze, ale zaczęły oddziaływać już czynniki, które doprowadziły później do destrukcji kraju. Ostatecznie doszło do powstania stanu bezsilności państwa wobec problemów wewnętrznych oraz sił międzynarodowych, a w konsekwencji – do jego rozpadu.

⁵⁴ W. Kula, *Historia, zacofanie, rozwój*, Warszawa 1983, s. 166–167.

⁵⁵ W. Michalczyk, *Kryteria konwergencji polskiej gospodarki jako wyznacznik tempa integracji walutowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 756.

Obecnie można powiedzieć, że Polska rozwija się i rozwiązuje znaczną część problemów, które stają na drodze jej rozwoju. Ma miejsce poprawa stanu części infrastruktury komunikacyjnej, nawet kolejowej. Poprawiły się materialne warunki kształcenia się na większości poziomów. W części instytutów badawczych dostępna jest nowoczesna aparatura. Pewnie tego typu przykładów jest więcej.

Natomiast nieusunięte pozostają określone bariery, w tym część takich, które istniały w Polsce już w poprzednich okresach historycznych. Rodzi się wobec tego pytanie, jak silnie mogą one pomniejszać szanse na wszechstronny rozwój. Na pewno część z nich można dość łatwo wymienić:

- rozproszenie zabudowy w zagospodarowaniu przestrzeni (powoduje olbrzymie koszty, redukuje mobilność),
- porażki w edukacji w zakresie zakorzenienia krytycznego myślenia u dzieci i młodzieży,
- niski potencjał analityczny instytucji państwa i organizacji społeczeństwa obywatelskiego⁵⁶),
- niska produktywność przeciętnej pracy,
- brak rodzimego potencjału gospodarczego (zwłaszcza w sektorach technologicznych), przeważający udział kapitału zagranicznego w kluczowych sektorach (słabość czynników endogennych),
- niski poziom innowacyjności w gospodarce i sektorze publicznym (niska konkurencyjność, konkurowanie niskimi płacami, a nie innowacjami),
- niski poziom profesjonalny kadr w wielu sektorach gospodarki i sektorze publicznym (niestabilne ścieżki rozwoju zawodowego wielu Polaków, np. tylko 55% Polaków pracuje w zawodach wyuczonych⁵⁷),
- brak kontroli kosztów w takich sferach, jak usługi komunalne, usługi energetyczne (obniża konkurencyjność gospodarki),
- niski poziom kryteriów technokratycznych w rekrutacji na stanowiska pracy w sektorze publicznym (klientelizm, nepotyzm),
- nieporadność i nieprzejrzystość w procesach zleceń publicznych (niska wartość dodana z wydanego publicznego pieniądza (*value for money*)),
- etatystyczny model zarządzania i działania publicznego (skłonność rządzących do jednostronności w działaniu, niskie nasycenie procesów decyzyjnych deliberacją i analizą, uczestnictwem obywateli),
- niski poziom poczucia podmiotowości obywateli i sprawczości oraz odpowiedzialności za stan spraw publicznych,
- znaczny zasięg wykluczenia społecznego, edukacyjnego, rynku pracy (niska stopa zatrudnienia).

⁵⁶ Pojęcie to rozumiem jako brak głębszej umiejętności posługiwania się systemowymi instrumentami analizy problemów zbiorowych, a także brak skłonności do analizy tych problemów, które wymagają jej z uwagi na zagrożenia, jakie wywołują dla zbiorowości.

⁵⁷ *Zadowolenie z pracy i jej oceny*, CBOS, Warszawa 2013; http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_010_13.PDF [stan z 11.05.2015].

Wydaje się, że prawdziwa strategia, której potrzebujemy, to taka, która zaplanuje działania wobec powyższych czynników i barier. Ale także taka, która usunie źródła problemów, widoczne w mikroskali, a powodujące rażące konsekwencje (np. drogi psujące się po 2–3 latach eksploatacji, niski poziom edukacji szkolnej w wielu miejscach, słaba dostępność do usług medycznych).

Zagrożenie dla trwałości dynamiki rozwoju kryje się nie tylko w takich czynnikach, jak brak kapitału, ale też w zjawiskach kulturowych, postawach, skłonnościach. Socjologowie wskazują na konsekwencje tzw. próżni socjologicznej, czyli słabych tych więzi społecznych, które mają miejsce poza rodzinami. Wywołuje to nieufność w społeczeństwie, co z kolei utrudnia współpracę, która jest niezwykle potrzebna w wielu działaniach publicznych, ale i w prywatnej gospodarce. Stąd ukształtował się nawet – jak przekonuje Janusz Czapiński – określony typ rozwoju w Polsce. Jest to „molekularny rozwój”, który zachodzi głównie w oparciu o aktywność i przedsiębiorczość w mikrostrukturach, czyli kręgach rodzinno-koleżeńskich. Zdaniem Czapińskiego, „Jesteśmy w fazie rozwoju molekularnego, charakterystycznego dla krajów słabo rozwiniętych – w opozycji do rozwoju wspólnotowego, charakterystycznego dla krajów wysoko rozwiniętych. [...] Żyjemy w kraju coraz bardziej efektywnych jednostek i niezmiennie nieefektywnej wspólnoty”⁵⁸.

Potrzebujemy zatem strategii, która obejmie modernizację umysłową i – szerzej – kulturową. Z tych obszarów bowiem pochodzą przecież istotne bariery rozwojowe, takie jak klientelizm i nepotyzm. To one powodują, że potencjał znacznej części społeczeństwa nie zostaje wykorzystany. Obniża się aktywność obywateli. Wielu z nich nie podejmuje wysiłków, aby poprawić swój status społeczny i ekonomiczny. Sądzą bowiem, że staną wobec nieprzezwycięzalnych barier, wynikających z nieprzejrzystości mechanizmów funkcjonowania państwa.

Strategie powinny także podejmować działania, które mają na celu odwrócenie najgroźniejszych negatywnych sprzężeń zwrotnych w ludzkich postawach (błędne koło niszczenia): bierne reagowanie, niezainteresowanie, niezrozumienie, odrzucenie odpowiedzialności, brak respektu dla reguł i norm zbiorowych.

Z drugiej strony strategii powinny wspierać najbardziej owocne pozytywne sprzężenia zwrotne w ludzkich postawach (koło kreacji): aktywne reagowanie, zainteresowanie, zrozumienie, odpowiedzialność, szacunek dla reguł i norm zbiorowych.

⁵⁸ J. Czapiński, P. Błędowski, *Stan społeczeństwa obywatelskiego. Aktywność i jakość życia osób w podeszłym wieku*, „Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i Jakość Życia Polaków”, Warszawa 2013, s. 308.

Bibliografia

- Czapiński J., Błędowski P., *Stan społeczeństwa obywatelskiego. Aktywność i jakość życia osób w podeszłym wieku*, „Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i Jakość Życia Polaków”, Warszawa 2013.
- Decyzja nr 6 z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania oceny zgodności projektu strategii rozwoju ze średniookresową strategią rozwoju kraju*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2012.
- Górniak J., Mazur S., Szczucka A., *Próba określenia strategicznych zadań państwa*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Grosse T., *Cele i zasady polityki regionalnej państwa*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, 2006.
- Hausner J., *Pętla rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*, Warszawa 2007.
- Hausner J., *Z „Kuźnicy”, z rządu i spoza...*, Kraków 2009.
- Informacja rządu na temat polityki rozwoju*, druk sejmowy nr 2671, styczeń 2010.
- Jasiecki K., *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Kula W., *Historia, zacofanie, rozwój*, Warszawa 1983.
- Lubbe A., *Modernizacja – procesem wielowymiarowym*, [w:] *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*, red. W. Morawski, Warszawa 2010.
- Łojek J., *Wokół sporów i polemik*, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1984.
- Matheson A., *Modernizacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Europejski Instytut Administracji Publicznej, Warszawa 2008.
- Michalczyk W., *Kryteria konwergencji polskiej gospodarki jako wyznacznik tempa integracji walutowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 756.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.
- Ocena rządowych dokumentów strategicznych przyjętych w latach 1989–2006*, załącznik nr 4, Wykaz dokumentów o charakterze strategicznym (strategie, programy, plany), przyjętych przez Radę Ministrów w latach 1989–2006, Rada Ministrów, lipiec 2007.
- Olejniczak K., Domaradzka A., Krzewski A., Ledzion B., Widła Ł., *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się*, Warszawa, 2010.

- Plsek P.E, Greenhalgh T., *The challenge of complexity in health care*, „British Medical Journal” 2001, vol. 323(7313).
- Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 7 września 2007.
- Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.
- Skrajne ubóstwo w Polsce rośnie, a rząd przekonuje o skutecznej walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym*, Polski Komitet Europejskiej Sieci Przeciwwubóstwu, Warszawa 2015.
- Sorensen C.W., *Success and Education in South Korea*, „Comparative Education Review” 1994, vol. 38, no. 1.
- Sroka J., *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wrocław 2000.
- Staniszkis J., *Postkomunizm*, Gdańsk 2001.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020* (dokument w trakcie konsultacji społecznych w połowie 2012 r.) Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2011 r.
- Szczepański J., *Polska lokalna*, [w:] B. Jałowicki (red.), *Spółeczeństwo i gospodarka w Polsce lokalnej*, Warszawa 1992.
- Szirmai A., *The Dynamics of Socio-Economic Development: An Introduction*, Cambridge 2005.
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. nr 227, poz. 1658. z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. nr 227, poz. 1658. z późn. zm.).
- Wieloletnie strategie i program resortowe powstałe w Polsce w latach 1999–2003*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2003.
- Zadowolenie z pracy i jej oceny*, CBOS Warszawa 2013.
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, (dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, kwiecień 2009.
- Zybała A., *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Warszawa 2013.
- Zybertowicz A., *Anti-Development Interest Groups*, „Polish Sociological Review” 2005, 1(149).