

*Raport*

# Wykonanie badania ewaluacyjnego pt. „Ewaluacja ex ante Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”

**BDG.V.2511.27.2016.KB**

New ideas - best business

**www.ibc-group.pl**

# Spis treści


**Spis treści** 2

**Wykaz definicji, skrótów, akronimów i nazw obcych** 4

**Streszczenie** 5

**Abstract** 10

**Wstęp** 15

**Wprowadzenie – opis przedmiotu, celu i założeń badania** 16

**1. Opis przebiegu badania oraz syntetyczny opis zastosowanej metodologii** 18

**2. Opis wyników badania wraz z ich analizą i interpretacją** 22

**2.1. Pytania badawcze** 22

2.1.1. Czy pakiet interwencji publicznych planowanych w SOR trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i cele rozwojowe kraju? 23

2.1.2. Czy zaproponowana w ramach SOR logika interwencji umożliwi realizację założonych celów rozwojowych? 35

2.1.3. Czy założenia i cele SOR są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym i krajowym, w tym w szczególności ze strategią Europa 2020? 45

2.1.4. Czy i w jakim zakresie koncepcja systemu realizacji SOR jest wystarczająca do skutecznej i efektywnej realizacji jej celów, w kontekście obecnego potencjału interesariuszy odpowiedzialnych za jej realizację? 52

2.1.5. Czy założenia SOR umożliwiają skuteczną i efektywną realizację procesów jej monitorowania i ewaluacji? 64

**2.2. Spójność z wybranymi politykami horyzontalnymi UE** 69

**2.3. Fundusze UE jako możliwe narzędzia realizacji SOR** 74

2.3.1. Pułapki rozwojowe SOR a kluczowe problemy UP 74

2.3.2. Możliwość realizacji działań SOR i rozwiązania zdiagnozowanych w nim problemów przy wsparciu EFSI 75

**2.4. Analiza ekonometryczna** 88

2.4.1. Podsumowanie wyników ewaluacji 88

2.4.2. Proponowane zmiany wskaźników i uzupełnienia 89

2.4.3. Porównanie prognoz zawartych w SOR i dokonanych w ramach ewaluacji 91

2.4.4. Określenie wpływu interwencji na realizację założonych celów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju 100

**2.5. Benchmarking** 104

**2.6. Analiza komunikacyjna** 111

**2.7. Analizy semiotyczne** 117

2.7.1. Analiza podstawowych cech semiotycznych tekstu SOR i jego otoczenia 117

2.7.2. Analiza zrozumiałości tekstu SOR 120

**3. Wnioski końcowe i rekomendacje** 134

**3.1. Wstęp** 134

**3.2. Wnioski** 135

**3.3. Rekomendacje** 144

**4. Aneksy** 159

**4.1. Szczegółowa metodologia badania (Raport metodologiczny)** 159

4.1.1. Kluczowe założenia badania ewaluacyjnego 159

4.1.2. Metody i techniki badawcze oraz analityczne wykorzystane w ramach badania ewaluacyjnego 168

4.1.3. Szczegółowe założenia metodyczne w zakresie analizy trafności, oraz spójności wewnętrznej i zewnętrznej poszczególnych obszarów w SOR – wytyczne dla ekspertów 176

4.1.4. Narzędzia badawcze 192

4.1.5. Wykaz dokumentów wykorzystanych do oceny spójności zewnętrznej obszarów koncentracji działań 207

4.1.6. Wykaz publikacji naukowych i eksperckich 214

**4.2. Odtworzenie oraz ocena logiki interwencji w SOR** 215

**4.3. Zestawienie podsumowujące analizę ewaluacyjną wskaźników w SOR** 235

**4.4. Wpływ SOR na wskaźniki** 244

**4.5. Opis zakresu i sposobu uwzględnienia w SOR wniosków i rekomendacji** 252

**Podstawowe informacje o IBC GROUP Central Europe Holding SA** 282

**Podstawowe informacje o Fundacji Rozwoju Badań Społecznych** 283

**Podstawowe informacje o Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego** 284

**Podstawowe informacje o Centrum Rozwoju Społeczno- -Gospodarczego** 285

# Wykaz definicji, skrótów, akronimów i nazw obcych

| Skrót / Oznaczenie | Znaczenie |
|---|---|
| **ARP** | Agencja Rozwoju Przemysłu SA |
| **BGK** | Bank Gospodarstwa Krajowego |
| **CETA** | *Comprehensive Economic and Trade Agreement*<br>(Całościowe Gospodarcze i Handlowe Porozumienie) |
| **EFMR** | Europejski Fundusz Morski i Rybacki |
| **EFRR** | Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego |
| **EFS** | Europejski Fundusz Społeczny |
| **EFSI** | Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne |
| **EU** | Unia Europejska |
| **GCR** | Global Competitiveness Report |
| **GUS** | Główny Urząd Statystyczny |
| **IDI** | *In-Depth Interview* (indywidualny wywiad pogłębiony) |
| **KE** | Komisja Europejska |
| **KUKE** | Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA |
| **MR** | Ministerstwo Rozwoju |
| **NEET** | *youth not in employment, education or training*<br>(osoby młode bez pracy, nie uczestniczące w szkoleniu i kształceniu) |
| **NGO** | *non-governmental organizations* (organizacje pozarządowe) |
| **OZE** | Odnawialne Źródła Energii |
| **PAIiIZ** | Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA |
| **PARP** | Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości |
| **PE** | Parlament Europejski |
| **PFR** | Polski Fundusz Rozwoju SA |
| **PJB** | Państwowe jednostki badawcze |
| **PKB** | Produkt krajowy brutto |
| **PMO** | Project Management Office |
| **PO WER** | Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój |
| **SOPZ** | Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia |
| **SOR** | Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju |
| **SRK** | Strategia Rozwoju Kraju |
| **TTIP** | *Transatlantic Trade and Investment Partnership*<br>(Transatlantyckie Partnerstwo Handlowo-Inwestycyjne) |
| **UP** | Umowa Partnerstwa |
| **WGI** | Worldwide Governance Indicators |

# Streszczenie

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) jest rozwinięciem ogłoszonego w lutym 2016 roku tzw. „planu Morawieckiego”. Plan ten prezentował wizję rozwoju Polski w oparciu o pięć filarów. Były nimi:

- → Reindustrializacja (wspieranie specjalizacji polskiej gospodarki i rozwój dziedzin, w których możemy konkurować z innymi krajami);
- → Rozwój innowacyjnych firm (wsparcie dla przedsiębiorstw, tworzących nowe pomysły);
- → Kapitał dla rozwoju (więcej inwestycji i budowanie oszczędności Polaków);
- → Ekspansja zagraniczna (wsparcie eksportu polskich firm, promocja polskich marek);
- → Rozwój społeczny i regionalny (reforma szkolnictwa zawodowego, szybszy rozwój wsi i małych miast).

SOR jest dokumentem, którego zadaniem jest uszczegółowienie i operacjonalizacja „planu Morawieckiego”. Dlatego w Strategii przedstawiona została charakterystyka aktualnego modelu rozwoju kraju oraz diagnoza jego słabości. Na tej podstawie zdefiniowane zostały **cele, zasady i priorytety rozwoju Polski w perspektywie roku 2020 i 2030**. SOR proponuje zwiększenie odpowiedzialności państwa za kształtowanie procesów gospodarczych, społecznych i przestrzennych. Nie oznacza to odejścia od wolnego rynku, ale wsparcie i inspirację ze strony państwa dla przedsiębiorców, organizacji i obywateli. Dzięki temu wsparciu będzie możliwy wzrost dochodów mieszkańców Polski.

W rezultacie głównym celem wskazanym w Strategii jest **tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym**. Cel ten ma zostać zrealizowany poprzez osiągnięcie trzech celów szczegółowych:

- → trwałego wzrostu gospodarczego opartego na dotychczasowych i nowych przewagach,
- → rozwoju społecznie i terytorialnie wrażliwego oraz
- → skutecznego państwa i instytucji gospodarczych służących wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu.

Poza diagnozą i celami Strategia wskazuje także **działania zmierzające do osiągnięcia założonych celów**. Zadania, które mają być realizowane w postaci opisanych w SOR projektów strategicznych, obejmują dwanaście tzw. **„głównych obszarów koncentracji działań”**:

- → Reindustrializacja
- → Rozwój innowacyjnych firm
- → Małe i średnie przedsiębiorstwa
- → Kapitał dla rozwoju
- → Ekspansja zagraniczna
- → Spójność społeczna
- → Rozwój zrównoważony terytorialnie
- → Prawo w służbie obywatela i gospodarki

→ Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzania rozwojem
→ E-państwo
→ Finanse publiczne
→ Efektywność wykorzystania środków UE.

Ponadto w SOR zdefiniowane zostały tzw. **„obszary wpływające na osiągnięcie celów Strategii”** – zaliczono do nich kapitał ludzki, transport, energię, środowisko naturalne oraz bezpieczeństwo narodowe.

Zgodnie z intencją twórców SOR **aktualizuje** Średniookresową Strategię Rozwoju kraju z 2012 roku. Dlatego zgodnie z przepisami m.in. ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju podlegała ona tzw. ewaluacji *ex ante*. Zadaniem wspomnianej ewaluacji była **ocena logiki interwencji** przyjętej w ramach SOR oraz **opracowanie rekomendacji możliwych do wprowadzenia zmian** tego dokumentu strategicznego.

Ewaluacja ex ante SOR została przeprowadzona przez konsorcjum złożone z czterech podmiotów: IBC Group Central Europe Holding SA, Fundacji Rozwoju Badań Społecznych, Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Przedsiębiorstwa Społecznego sp. z o.o. oraz Fundacji Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. Badanie przeprowadzono w okresie od sierpnia do grudnia 2016 roku. W ewaluację, która miała charakter partycypacyjny, zaangażowany był **zespół złożony z ponad 30 ekspertów** z całego kraju.

Realizacja badania ewaluacyjnego *ex ante* przebiegała w dwóch równoległych procesach analitycznych. Pierwszym z nich była **ocena dotychczas wypracowanych założeń SOR**. Drugi proces miał na celu **sformułowanie wniosków i rekomendacji** w zakresie zmian w zapisach SOR.

Raport końcowy z ewaluacji *ex ante* Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju prezentuje wnioski płynące z powyższych procesów. Wnioski i rekomendacje dotyczą trzech, wskazanych w Szczegółowym Opisie Przedmiotu Zamówienia, aspektów dokumentu:

→ trafności i spójności wewnętrznej SOR,
→ spójności zewnętrznej Strategii z innymi dokumentami strategicznymi oraz
→ możliwości jej realizacji.

Dodatkowymi zagadnieniami, które poddane zostały ocenie w ramach badania, były: spójność SOR z wybranymi politykami horyzontalnymi UE, możliwość wykorzystania funduszy UE jako narzędzia realizacji SOR, zbieżność planowanych działań z dobrymi praktykami polityki przemysłowej stosowanej w innych państwach (*benchmarking*) oraz analiza treści przekazu medialnego dotyczącego SOR.

Główne wnioski płynące z badania ewaluacyjnego:

→ pakiet interwencji publicznych planowanych w SOR w większości obszarów **trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i cele rozwojowe kraju**. Jedynie w wypadku kilku obszarów („Kapitał dla rozwoju”, „E-państwo”, „Transport”, „Środowisko naturalne”) SOR nie w pełni odpowiada na zdiagnozowane potrzeby.

→ zaproponowana w ramach SOR logika interwencji w poszczególnych obszarach koncentracji działań **jest poprawna**, a większość określonych celów powinna zostać

osiągnięta. Jedynie w wypadku pojedynczych obszarów można mieć wątpliwości co do możliwości osiągnięcia założonych celów („Kapitał dla rozwoju”, „Efektywność wykorzystania środków UE”). Wniosek taki wynika ze zbyt ogólnego opisu wspomnianych obszarów. **Niższą ocenę** należy wystawić logice interwencji zaproponowanej w ramach tzw. obszarów wpływających na realizację Strategii. Problemami są: wybór zbyt dużej liczby celów („Energia”), niedostosowanie działań do założonych celów („Transport”) czy też brak podejścia horyzontalnego przy tworzeniu logiki interwencji („Środowisko naturalne”);

→ założenia i cele SOR przedstawione w Strategii **są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym**, w szczególności ze strategią Europa 2020 oraz tzw. Planem Junckera. Jednocześnie wykonywanie wybranych zadań w obszarach mogłoby wspomóc szersze odwołanie się do unijnych inicjatyw przewodnich (np. w obszarze „Reindustrializacja”). Warto jednak zaznaczyć, że ze względu na m.in. wielość celów czy niedostatecznie precyzyjnie opisaną logikę interwencji, Strategia nie wpisuje się w pełni w założenia unijnej polityki energetyczno-klimatycznej;

→ jeśli chodzi o spójność z politykami i strategiami na poziomie krajowym, SOR stanowi aktualizację Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju i w niektórych obszarach zakłada odmienną logikę interwencji państwa w gospodarce, niż ta zakładana w dotychczasowych krajowych strategiach rozwoju. W rezultacie **przyjęcie SOR będzie powodować konieczność aktualizacji podrzędnych wobec niej strategii zintegrowanych**, a w praktyce rewizji całej polityki państwa w zakresie programowania rozwoju;

→ ocena systemu realizacji nie jest jednoznaczna. Z jednej strony system realizacji SOR jest zdecydowanie **dokładniej opisany** niż w aktualnej Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju z 2013 roku (dotyczy to przede wszystkim fiszek projektowych). Ponadto, system ten jest także **lepiej skonstruowany**, m.in. ze względu na powołanie Komitetu Koordynującego Umowę Partnerstwa. Komitet, w którego skład wchodzą przedstawiciele strony rządowej, samorządowej oraz partnerzy społeczno-gospodarczy, stanowi bowiem ważny podmiot wspierający proces realizacji SOR. Z drugiej strony, nadal istnieją znaczące **braki w przyporządkowaniu zadania koordynacji** procesu dochodzenia do celów, a także obszarów poszczególnym resortom. Inną, budzącą wątpliwości kwestią jest **nieprecyzyjnie sformułowana rola i pozycja Ministerstwa Rozwoju względem Polskiego Funduszu Rozwoju**, czyli dwóch głównych podmiotów odpowiedzialnych za proces wdrażania Strategii. Podobny problem dotyczy zresztą nie tylko kwestii kompetencji poszczególnych instytucji, lecz także samej Strategii i roli, jaką ma ona odgrywać w polityce państwa. Wreszcie, możliwość skutecznego wdrożenia SOR uzależniona jest od przeprowadzenia **reformy całego systemu zarządzania państwem**, o której jednak autorzy Strategii wspominają zdawkowo w ramach celu III – Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu;

→ nie zidentyfikowano **istotnych** barier mogących negatywnie wpływać na proces monitorowania i ewaluacji SOR. Dalsze prace nad Strategią będą jednak wymagać opracowania szeregu dokumentów wykonawczych precyzujących np. terminy

przekazywania dokumentów sprawozdawczych czy też dokonywania śródokresowego przeglądu przyjętego katalogu wskaźników. Warto dodać, że wspomniany katalog należy poszerzyć o wskaźniki bardziej szczegółowe, monitorowane na poziomie projektów;

→ **pozytywnie** należy ocenić spójność SOR z wybranymi politykami horyzontalnymi UE – polityką równości szans i polityką społeczeństwa informacyjnego. Niższa jest ocena stopnia zgodności SOR z Umową Partnerstwa. Zarówno w wypadku dwunastu obszarów koncentracji działań, jak i pięciu obszarów wpływających na osiągnięcie celów Strategii, **ocena ta wypada przeciętnie** (średnia ocena zgodności w skali 1–5 wynosi 3,2). Ocena zgodności różniła się jednak wyraźnie dla poszczególnych obszarów i wahała się ona od 1 (bardzo niska – „Bezpieczeństwo narodowe”) do 5 (bardzo wysoka – „E-państwo”, „Efektywność wykorzystania środków UE”, „Transport”). Powyższa ocena pozwala na wysunięcie wniosku, że **konieczna będzie aktualizacja Umowy Partnerstwa**.

→ do weryfikacji zawartych w SOR prognoz oraz ewaluacji wybranych wskaźników i ich wartości, wraz ze wskazaniem możliwych zmian i uzupełnień w tym zakresie, posłużyły różne metody, których dobór uwarunkowany był przede wszystkim dostępnością danych. Tam, gdzie było to możliwe, do prognozowania posłużono się modelami szeregów czasowych, w tym głównie modelami adaptacyjnymi. W niektórych przypadkach (zbyt krótkich szeregów czasowych) uznano za właściwe zastosowanie prognozy eksperckiej. Posługując się wskaźnikami zgodności prognoz, porównano także wyznaczone wartości wskaźników z tymi zaproponowanymi w SOR. Stwierdzono, że w przypadku blisko **25% wskaźników ich wartości pokrywały** się zarówno jeśli chodzi o wartości pośrednie (2020), jak i docelowe (2030). W przypadku **13% wskaźników docelowych nie podano ich wartości w SOR**. **19% wskaźników SOR ma wartości mniejsze** niż prognozowane przez zespół dokonujący ewaluacji, a **43% wskaźników SOR ma wartości większe** niż prognozowane przez zespół dokonujący ewaluacji. **Wskazuje to na optymistyczne nastawienie twórców Strategii, co do wpływu jej realizacji na prognozowane wielkości wskaźników.**

→ na podstawie analizy SOR przeprowadzonej metodą benchmarkingu stwierdzono, że **programy publicznego wsparcia przemysłu powinny mieć ściśle zdefiniowane liczbowo cele**, szczególnie jeśli dotyczą polityki innowacyjnej. Rezultaty w postaci ogólnej poprawy innowacyjności gospodarki czy wzrostu dynamiki eksportu są zbyt „odległymi” kryteriami oceny efektywności tych programów, które powinny się skupiać na wzroście zatrudnienia i przychodów w poszczególnych firmach oraz wąsko rozumianych sektorach;

→ na podstawie przeprowadzonych badań udało się zidentyfikować 2402 artykułów prasowych i internetowych oraz audycji radiowych i programów telewizyjnych poświęconych SOR, pochodzących ze 173 różnych źródeł. Spośród wszystkich artykułów, programów i audycji 225 (9,4%) miało wydźwięk pozytywny, 62 (2,6%) – wydźwięk negatywny, **zdecydowana zaś większość**, czyli 2115 (88,0%), przedstawiała Strategię **w sposób neutralny**.

Podsumowując, Strategia dzięki wprowadzonym na etapie prac ewaluacyjnych zmianom, zwłaszcza w zakresie drugiego celu szczegółowego, **jest dobrze przygotowanym dokumentem**. Za najsłabszy element Strategii można uznać system jej realizacji. Choć tekst Strategii jest bardzo długi (w ostatniej dostępnej wersji prawie 300 stron), co – jak wskazują krytycy – nie jest zgodne z zasadami tworzenia strategii w biznesie, należy podkreślić, że nie sposób porównać dokumentu takiej rangi, obejmującego tak szerokie spektrum obszarów działalności państwa i powstającego w tak specyficznym kontekście, do strategii rozwoju przedsiębiorstwa czy nawet branży.

# Abstract

The **Strategy for Responsible Development** (**SRD**) is an extension, announced in February 2016, to the plan pertaining during the period of the so-called "**Morawiecki Plan**". The plan presents the Polish vision of development based on five pillars and includes:

- → Re-industrialisation, supporting specialisation within the Polish economy and the development of those areas in which we can compete with other countries;
- → Development of innovative companies, supporting companies in the creation of new ideas;
- → Capital for development which increases both investment and the savings of the Polish people;
- → Foreign expansion, in support of Polish export companies and the promotion of Polish brands;
- → Social and regional development, reforming vocational education and the more rapid development of rural areas and small towns.

The SRD document details - and puts into operation- the aforementioned "Morawiecki Plan". This Strategy, therefore, includes the characteristics of the current model for the development of a country by diagnosing its weaknesses. The **objectives, principles and priorities for the development of Poland in the perspective of the years 2020 and 2030** have been defined on this basis. The SRD proposes to increase State liability for shaping economic, social and spatial processes. The above is not indicative of any departure from the *Free Market*; rather it points to State support and inspiration both for businesses and organisations as well as for Polish citizens and should lead to an increase in household incomes in Poland.

As a result, the main purpose, as stated in the Strategy, is the **creation of those conditions necessary for growth in the incomes of Polish citizens while, at the same time, increasing social, economic, environmental and territorial consistency.** This objective is to be achieved through three specific goals:

- → sustainable, economic growth, based on existing and new advantages,
- → socially and territorially sensitive development,
- → effective state and economic institutions for growth, along with economic and social inclusion.

In addition to diagnosis and objectives, the Strategy also indicates **activities to achieve the goals assumed**. Tasks to be implemented as described in the **SRD** strategic projects, include the so-called twelve “**Main Areas for the Concentration of Activities”**:

- → Re-industrialisation
- → Development of innovative companies
- → Small and medium-sized enterprises
- → Capital for development
- → Expansion into foreign markets
- → Social cohesion
- → Territorially sustainable development

- → Legislation in the service of the citizen and of the economy
- → Pro-development institutions and the management of strategic development
- → E-state
- → Public finance
- → Effective use of EU funds

In addition, the SRD has also defined those so-called **'areas that affect the achievement of the objectives of the Strategy"**- these included human capital, transport, energy, environmental and national security.

According to the intention of the authors of the Strategy, the SRD has been **updating** the country's medium-term Development Strategy since 2012. Therefore, in accordance with the Act of 6th. December 2006, on the principles of development policy, it was subject to the so-called evaluation *ex ante*. The purpose of this **evaluation was to assess the interventional logic** adopted within the SRD and recommend valid changes to this strategic document.

The *ex-ante* evaluation of the SRD was carried out by a consortium composed of the following four entities: IBC Group Central Europe Holding S.A., the Foundation for the Development of Social Research, the Centre for Socio-Economic Development of Social Enterprises Sp. z o.o. and the *Analyses Centre* Foundation of the Jagiellonian Club. The study was conducted in the period from August to December 2016, with **a team of over 30 experts**, from all over the country, participating in the evaluation,

The implementation of the *ex-ante* evaluation study took place in two parallel, analytical processes, the first being **an assessment of previously developed SRD guidelines**. The second process was the **wording** of the **conclusions and recommendations** in terms of changes to the provisions of the SRD.

The final report of the *ex-ante* evaluation of the Strategy for Responsible Development presents the conclusions of the above processes. The conclusions and recommendations relate to the three aspects of the document indicated in the detailed description of the subject of contract:

- → relevance and internal cohesion of the SRD,
- → external cohesion of the Strategy with other strategic documents
- → the possibility of implementing it.

Additional issues assessed in the study were the cohesion of the SRD with selected, parallel EU policies, the possibility of using EU funds as a tool for the implementation of the SRD, the convergence of planned actions with industrial policy *best practice* as used in other countries, that is, *benchmarking*, as well as an analysis of the content of the media coverage of the SRD.

The main conclusions of the evaluation study:

- → in most areas, the package of public interventions planned in the **SRD accurately responds to the challenges diagnosed and the development objectives of the country**. In several areas, however, namely “Capital for Development", "E-state", "Transport" and "Environment", the SRD does not fully respond to the needs identified;

→ the logic of intervention proposed under the SRD in specific areas of the concentration of measures **is correct** and most of the goals specified should be reached; however, in some areas, such as “Capital for Development" and *"*The Efficient Use of EU Funds", doubts persist as to the possibility of achieving the objectives. Such a conclusion results from too general a description of these areas. **A less positive assessment** should be given to the logic of intervention proposed in those areas affecting the implementation of the Strategy. The problems include the choice of too many goals, such as “Energy", a mismatch of action to the objectives assumed, with such as "Transport" and the lack of a horizontal approach when creating interventional logic, in such as "Environment";

→ the SRD's aims and objectives, as set out in the Strategy, **are consistent with the most important policies and strategies at EU level**, in particular the Europe 2020 Strategy and the so-called Juncker Plan. At the same time, implementation of the selected tasks in the area could support a broader appeal to EU flagship initiatives in such as "Re-industrialisation". It should be noted, however, that due to a multiplicity of objectives, or to an insufficiently accurate description of interventional logic, the Strategy is not fully commensurate with the assumptions of the energy and climate policies of the EU;

→ as far as consistency of policies and strategies at a national level are concerned, the SRD is an update of the medium-term National Development Strategy and in some areas, involves a different logic for State intervention in the economy than that assumed in previous national development strategies. As a result, the **adoption of the SRD will result in the need to update those integrated strategies that are subordinate to it**, and, in actual practice, the need also, to completely revise State policy in the field of development programming;

→ assessment of the implementation of the system is not unambiguous. On the one hand, implementation of the **SRD** system is definitely **described in more detail** than in the current, medium-term National Development Strategy of 2013; this applies primarily to project cards. Furthermore, the system is also **better constructed**, than are others, due to the establishment of the Co-ordination Committee of the Partnership Agreement. The Committee, which includes government representatives, local authorities and socio-economic partners, is in fact an important player, supporting the process of the implementation of the SRD. On the other hand, there are still significant **shortcomings in assigning co-ordination** objectives and areas to individual ministries. Another doubtful issue is the **imprecisely formulated role and position of the Ministry of Development in relation to the Polish Development Fund**, those being the two main areas responsible for implementation of the Strategy. A similar problem concerns the issue of the competence of individual institutions in addition to the Strategy itself and the role it plays in State policy. Finally, the ability to effectively implement the SRD depends on **reform of the entire system of State management** which the authors of the strategy only mention in passing under goal III *viz.* “Effective State Institutions for Developmental, Social and Economic Inclusion”.

→ **essential** barriers that may negatively affect the process of the monitoring and evaluation of the SRD have not been identified and further work on the Strategy will require the development of a series of executive documents, specifying such requirements as reporting deadlines for the submission of documents or the provision of a mid-term review of the indicator catalogue adopted. It should be noted that the directory should be extended to include more detailed indicators, monitored at the project level;

→ the parallel alignment of the SRD with selected EU policies, that is, with the Equal Opportunities Policy and the **I**nformation Society Policy should be assessed **positively**. The assessment of the degree of compliance of the SRD with the Partnership Agreement is less positive. Both in the case of the twelve areas of the concentration of activities and the five areas affecting achievement of the objectives of the Strategy, **this assessment rates as '*average*' only**, the average rating of compliance falling within a scale of 1 - 5 is 3.2. However, the compliance assessment differed significantly for particular areas and ranged from 1 (very low - for "National Security") to 5 (very high - for the "E-State", "The Efficient Use of EU Funds" and "Transport"). The above assessment allows one to draw the conclusion that an **update of the Partnership Agreement is required**.

→ to verify the forecasts contained in the SRD and the evaluation of the selected indicators, along with their values, together with an indication of possible changes and additions in this regard, various methods were used, the choice of these methods being determined primarily by the availability of data. Wherever possible, mainly adaptive *time series* models were used for forecasting. In some cases*, viz.* where the *time series* was too short, the use of expert forecasts was considered appropriate. Designated indicator values were also compared to those proposed in the SRD using indicators of forecast compliance. As a result, it was found that in almost **25% of the indicators, their values were** identical both in intermediate values (2020) and in target values (2030). In **13% of target indicators, their value was not given the SRD**. The **value of about 19% of the SRD indicators is lower** than was projected by the evaluating team with **43% of SRD indicators having a value higher** than was projected by the evaluating team. **This indicates the optimistic attitude of the authors of the Strategy as to the impact of its implementation on the forecast values of the indicators;**

→ the SRD analysis carried out using the benchmarking method showed that **programmes of public support for industry should have strictly defined numerical targets**, especially if they relate to innovative policies. The results- in the form of general improvements in innovation within the economy or an increase in export dynamics- are too "distant" to be used as criteria for assessing the effectiveness of these programmes, which should focus on increasing employment levels and revenues in individual companies and less well understood sectors;

→ on the basis of the studies carried out, it was possible to identify 2.402 press and website articles, as well as radio and television programmes devoted to the SRD from 173 different sources. Of all the articles, radio programmes and broadcasts, 225

(9.4%) had a positive tone while 62 (2.6%) – were negative in connotation; **the vast majority**, that is, 2.115 (88.0%) presented the Strategy **in a neutral manner**.

In conclusion, thanks to the changes introduced at the evaluation stage, especially in the second specific objective, the Strategy **is a well-prepared document**. Its execution can be considered the weakest element of the Strategy. Although the text of the Strategy is very long (the last available version approaching some 300 pages in length), which - as indicated by the critics – is inconsistent with the principles of business strategy writing, it should be emphasised that it is impossible to compare a document of such importance, with the development strategy of a company or even to industry, when one considers that it covers such a broad spectrum of areas of State activity and is formed in such a specific context.

# Wstęp

Niniejszy dokument stanowi raport końcowy z badania ewaluacyjnego pt. „Ewaluacja *ex ante* Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”.

Badanie przeprowadzono na podstawie umowy nr DSR/BDG-II/POPT/104/16 zawartej dnia 05.08.2016 r. pomiędzy Wykonawcami badania działającymi wspólnie: IBC GROUP Central Europe Holding SA, Fundacją Rozwoju Badań Społecznych, Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Przedsiębiorstwo Społeczne sp. z o.o., Fundacją Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego a Zamawiającym – Skarbem Państwa / Ministerstwem Rozwoju.

**Autorzy raportu:**
dr Bartłomiej Biga (CA KJ)
dr inż. Anna Borawska (CRSG)
dr hab. inż. Mariusz Borawski (CRSG)
dr hab. Mariusz Doszyń, prof. US (CRSG)
dr Mateusz Folwarski (CA KJ)
dr Witold Furman (CA KJ)
dr Tomasz Geodecki (CA KJ)
dr Maciej Grodzicki (CA KJ)
Bartosz Jakubowski (CA KJ)
Jakub Janus (CA KJ)
dr Marcin Kędzierski (CA KJ)
dr Marcin Kędzior (CA KJ)
Romana Krzewicka (CRSG)
dr hab. Małgorzata Łatuszyńska (CRSG)
prof. US dr hab. Danuta Miłaszewicz, prof. US (CRSG)
Paweł Musiałek (CA KJ)
dr hab. inż. Kesra Nermend, prof. US (CRSG)
dr inż. Ksymena Rosiek (CA KJ)
Jarema Piekutowski (CRSG)
dr Marcin Pierzchała (IBC)
Mateusz Piwowarski (US)
Krzysztof Siewiera (CRSG)
Antoni Sobolewski (CRSG)
Agnieszka Otręba-Szklarczyk (FuRBS)
Dariusz Szklarczyk (FuRBS)
Maria Szymborska (IBC)
dr Mariusz Trojak (CA KJ)
dr Roksana Ulatowska (FuRBS)
Dominika Winogrodzka (FuRBS)
dr Marcin Zawicki (CA KJ)

**Redaktor techniczny:**
Katarzyna Kurowska (IBC)

**Korekta językowa:**
Magdalena Kędzierska-Zaporowska

# Wprowadzenie – opis przedmiotu, celu i założeń badania

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju poddana został ewaluacji *ex ante* zgodnie z przepisami *Ustawy* z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* oraz strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko zgodnie z przepisami *Ustawy* z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U. 2016 poz. 335 t.j.).

Celem głównym badania była ocena logiki interwencji przyjętej w ramach SOR oraz opracowanie rekomendacji możliwych do wprowadzenia i pożądanych zmian tego dokumentu strategicznego. Realizacja badania ewaluacyjnego *ex ante* przebiegała w ramach dwóch równoległych procesów analitycznych:

→ **ocena dotychczas wypracowanych założeń SOR; w tym:**

- stworzenie ram koncepcyjnych badania,
- odtworzenie logiki SOR,
- ocena logiki SOR,

→ **sformułowanie wniosków i rekomendacji w zakresie zmian w zapisach SOR**.

Przenikanie się obu procesów było wynikiem tego, iż prace analityczne wykonywane przez Zespół Badawczy prowadzono równolegle z przygotowaniem ostatecznej wersji SOR przez Ministerstwo Rozwoju (w tym z konsultacjami społecznymi) w oparciu o „Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”, który przyjęto Uchwałą Rady Ministrów nr 14/2016 z dnia 16 lutego 2016 roku (RM-111-18-16). Oznaczało to, że badanie ewaluacyjne prowadzono w sposób partycypacyjny (*participatory evaluation*). Taki wybór formy badania odpowiada założeniom *coraz* silniejszego nurtu metodologicznego, który podkreśla (…) *rolę ewaluatorów jako animatorów dyskusji wokół celów i kierunków interwencji oraz jako ekspertów wprowadzających nowy punkt widzenia i dbających o uwzględnianie perspektyw marginalizowanych interesariuszy. W takim wypadku ewaluacja trwa równocześnie z procesem programowania i staje się elementem planowania strategicznego* (*tzw. ewaluacja uczestnicząca*)[1].

Cel główny badania ewaluacyjnego osiągnięty został poprzez realizację trzech głównych modułów badania, które mogą być utożsamiane z celami szczegółowymi badania:

[1] Patrz: *Ewaluacja, Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 30.

→ **Moduł I – Ocena trafności i spójności wewnętrznej**

- Czy pakiet interwencji publicznych planowanych w SOR trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i cele rozwojowe kraju?
- Czy zaproponowana w ramach SOR logika interwencji umożliwi realizację założonych celów rozwojowych?

→ **Moduł II – Ocena spójności zewnętrznej**

- Czy założenia i cele SOR są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym i krajowym, w tym w szczególności ze strategią Europa 2020?

→ **Moduł III – Ocena systemu realizacji**

- Czy i w jakim zakresie koncepcja systemu realizacji SOR jest wystarczająca do skutecznej i efektywnej realizacji jej celów, w kontekście obecnego potencjału interesariuszy odpowiedzialnych za jej realizację?
- Czy założenia SOR umożliwiają skuteczną i efektywną realizację procesów jej monitorowania i ewaluacji?

Dodatkowymi zagadnieniami, które poddane zostały analizie w ramach badania ewaluacyjnego, były:

→ analiza treści przekazu medialnego na temat SOR skierowanego do potencjalnych interesariuszy i odbiorców (obywatele, instytucje, organizacje),
→ ocena funduszy UE jako możliwego narzędzie realizacji SOR,
→ ocena spójności SOR z politykami horyzontalnymi UE: polityką równości szans i społeczeństwa informacyjnego.

Szczegółowy opis metodologii zamieszczony został w aneksie – Szczegółowa metodologia badania (Kluczowe założenia badania ewaluacyjnego).

# 1. Opis przebiegu badania oraz syntetyczny opis zastosowanej metodologii

**Opis wykorzystanej metodologii badawczej**

W ramach badania zastosowano **triangulację metodologiczną,** polegającą na użyciu wielu metod dla zbadania pojedynczego problemu badawczego, oraz **triangulację badacza,** polegającą na wprowadzeniu do badań wielu obserwatorów oraz kontrolerów badań i wniosków[2]. W ramach niniejszego projektu badawczego wykorzystane zostały zarówno dane zastane (*desk research*), jak i materiały pozyskane w trakcie jakościowych badań terenowych (wywiady IDI, diady). Dodatkowo wykorzystano także analizy treści przekazu medialnego, analizy semiotyczne, analizy ekonometryczne oraz *benchmarking* (analizy porównawcze). Dzięki zastosowaniu różnorodnych metod i technik badawczych uzyskano efekt kumulowania się, weryfikacji oraz wzajemnego uzupełnienia danych pochodzących z różnych źródeł, czyli tzw. triangulację źródeł danych, co przyczyniło się do większej obiektywizacji całego procesu badawczego. Dodatkowo liczny i różnorodny Zespół Badawczy składający się z ekspertów specjalizujących się w uzupełniających się dziedzinach gwarantował uzyskanie możliwie szerokiego spektrum opinii oraz całościowe spojrzenie na zagadnienie badawcze z różnorodnych perspektyw.

Jednocześnie, ze względu na partycypacyjny charakter ewaluacji (*participatory evaluation*), w trakcie analiz Wykonawca przekazywał na bieżąco wyniki prowadzonych badań, a także odbywał regularne spotkania robocze, w trakcie których omawiano bieżący stan prac z Zamawiającym. Przedstawiciele zespołu badawczego uczestniczyli także w konsultacjach społecznych SOR, w tym w konferencjach krajowych i regionalnych. W ramach analiz wykorzystano także materiały, które podmioty społeczne przekazywały w odpowiedzi na zaproszenie MR do udziału w konsultacjach zdalnych, które odbyły się w okresie od 29 lipca do 30 września 2016 roku.

**Analizy *desk research***

W badaniu wykorzystane zostały dane ze źródeł zastanych, czyli niewywołanych (nie zostały wytworzone na potrzeby prowadzonego badania) i utrwalonych. Dane zastane gromadzone były zarówno na etapie przygotowywania metodologii badania, jak i w trakcie badań terenowych.

W ramach ewaluacji przeprowadzono analizy trafności diagnoz, przyjętych celów i proponowanych form wsparcia. Analizy przeprowadzono w ramach 17 obszarów. 12 z ww. obszarów to obszary koncentracji działań, pozostałe 5 to obszary wpływające na osiągnięcie celów Strategii. Badaniem objęto także spójność wewnętrzną i zewnętrzną każdego z obszarów.

[2] Denzin, N.K., Lincoln, Y.S. (1994). *Introduction. Entering the fild of qualitative research*. W: N.K. Denzin, Y.S. Lincoln (red.) *Handbook of Qualitative Research* (s. 1–7). Thousand Oaks: Sage Publications.

**Wywiady jakościowe (IDI, diady)**

Indywidualny wywiad pogłębiony (ang. *Individual In-depth Interview)* stanowi jedną z bardziej popularnych metod badań jakościowych, polegającą na szczegółowej, wnikliwej rozmowie z informatorem/respondentem, której celem jest dotarcie do precyzyjnych informacji oraz poszerzenie wiedzy związanej z tematem badania. W trakcie wywiadu indywidualnego zadawane są pytania badawcze o charakterze eksploracyjnym, podejmowane są też próby wyjaśniania / zrozumienia zjawisk, motywacji, postaw i zachowań.

Diada to metoda badań jakościowych polegająca na przeprowadzeniu wywiadu, który prowadzony jest jednocześnie z dwoma uczestnikami.

W sumie przeprowadzono **20 wywiadów jakościowych** (16 wywiadów IDI oraz 4 diady), z kluczowymi, z perspektywy tworzenia Strategii, pracownikami Ministerstwa Rozwoju, przedstawicielami 12 zespołów międzyresortowych ds. opracowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”[3], przedstawicielem Polskiego Funduszu Rozwoju oraz instytucji wchodzących w jego skład (Agencji Rozwoju Przemysłu SA, Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA, Korporacji Ubezpieczeń Kredytowych i Eksportowych SA, Banku Gospodarstwa Krajowego[4]).

**Benchmarking**

Benchmarking (analizy porównawcze) to metoda polegająca na porównywaniu najlepszych rozwiązań (w tym praktyk, procesów) funkcjonujących w różnych systemach, krajach, organizacjach z tymi występującymi we własnym systemie, przedsiębiorstwie, organizacji.

W ramach ewaluacji porównane zostały stosowane w innych krajach rozwiązania systemowe w zakresie aktywnej polityki przemysłowej i jej efektów społeczno-gospodarczych.

**Analiza treści przekazu medialnego**

Analiza treści (ang. *content analysis*) to technika badawcza służąca do obiektywnego, systematycznego i ilościowego opisu jawnej zawartości przekazu medialnego.

Analizy przekazu medialnego dokonano za pomocą portalu informacyjnego Inforia, prowadzącego monitoring mediów. Portal od początku września 2016 roku zgromadził informacje na temat 2402 artykułów prasowych i internetowych oraz audycji radiowych i programów telewizyjnych, pochodzących ze 173 różnych źródeł. Wszystkie zawierały informacje bądź wzmianki na temat „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”.

[3] Zespoły do spraw: (1) reindustrializacji; (2) innowacyjności; (3) małych i średnich przedsiębiorstw; (4) kapitału dla rozwoju; (5) ekspansji zagranicznej; (6) spójności terytorialnej; (7) energii, środowiska i transportu; (8) kapitału ludzkiego i społecznego, w tym spójności społecznej; (9) regulacji i sprawności instytucjonalnej; (10) efektywności wykorzystania środków UE; (11) finansów publicznych; (12) bezpieczeństwa. W przypadku jednego z wywiadów typu diada zrealizowano go z respondentami reprezentującymi jednocześnie dwie grupy – ds. innowacyjności oraz ds. reindustrializacji.

[4] W skład PFR wchodzi również Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Jej przedstawiciele nie wyrazili jednak zgody na udział w badaniu.

Analiza przekazu medialnego pozwoliła ocenić, w jaki sposób opinia publiczna przyjęła „Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Dodatkowo oceniono stopień skomplikowania zapisów SOR, który w znaczący sposób wpływa na odbiór tego dokumentu strategicznego wśród ogółu społeczeństwa.

**Analizy semiotyczne**

Semiotyka jest ogólną teorią znaku, a zatem jej praktyczne zastosowanie dotyczy badania porozumiewania się ludzi za pomocą znaków. „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” jest tekstem, w semiotycznym rozumieniu jest więc zestawem znaków, składających się na komunikat przekazywany odbiorcom. Można ją zatem poddać analizie semiotycznej.

W badaniu ewaluacyjnym wykorzystano elementy analizy semiotycznej, ponieważ, po pierwsze, zastosowany język jest integralną częścią dokumentu i ma bezpośredni wpływ na jego wewnętrzną spójność i logikę, a po drugie – od użytego języka zależy jakość i efektywność komunikacji strategii. Ponadto, z punktu widzenia autorów tekstu (w tym przypadku twórców SOR) istotne jest, by jego odczytanie zgodne było z ich intencją. Aby tak się stało, konieczne jest spełnienie wielu warunków, przede wszystkim zrozumiałości tekstu. W związku z tym przeprowadzona analiza składała się z dwóch części:

- → analiza wybranych cech semiotycznych tekstu z punktu widzenia przekazu komunikacyjnego,
- → analiza zrozumiałości tekstu (przy wykorzystaniu indeksu FOG-PL, czyli narzędzia mierzącego poziom mglistości języka).

**Analizy ekonometryczne**

Analizy ekonometryczne wykorzystane zostały w prognozowaniu wartości zaproponowanych w SOR wskaźników, zarówno w ujęciu długo-, jak i średniookresowym. W ramach ewaluacji *ex ante* przeprowadzono analizę wskaźników i prognozę ich docelowych wartości. Duża część opracowanych prognoz zgodna jest z tymi przedstawionymi w SOR oraz w „Prognozie Rozwoju Gospodarczego. Scenariusze rozwoju do 2030 roku”, która przygotowana została w celu (…) *wspomożenia prac nad Planem na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju*[5]. W wypadku prognoz niezgodnych Ewaluator zaproponował zmiany. Krótkoterminowe

[5] Bukowski M., Bitner M., Morawski I., Pastor K., Śniegocki A., *Prognoza rozwoju gospodarczego. Scenariusze rozwoju do 2030*, Instytut WiseEuropa, Warszawa 2016. Jak podkreślają autorzy prognozy, jej celem były nakreślenie prawdopodobnego obrazu polskiej gospodarki w roku 2030, jej rozwoju oraz równowagi społecznej i ekonomicznej (…) *poczynając od najważniejszych parametrów makroekonomicznych, takich jak dochód na pracownika czy mieszkańca, po wskaźniki sektorowe, takie jak produkcja przemysłowa, zużycie energii odnawialnej, czy udział wyrobów wysokiej techniki w eksporcie itp. Ma być to obraz z lotu ptaka, jednak dający wgląd w te obszary polskiej gospodarki, które są szczególnie istotne z punktu widzenia jakości życia i zrównoważonego rozwoju. Jednym z zadań raportu jest wspomożenie prac nad Planem na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju. Z tego względu w raporcie wskazujemy, jak cele zapisane w tym planie wkomponowują się w oszacowaną przez nas ścieżkę makro- i mikroekonomiczną polskiej gospodarki. Głównym przeznaczeniem raportu jest jednak wiarygodne, oparte o dane, pokazanie tego, co może się wydarzyć w polskiej gospodarce w perspektywie roku 2030* (s. 4).

i średniookresowe prognozy były wyznaczane przez ekstrapolację, a więc są one zasadne przy założeniu, że prawidłowości zaobserwowane w latach, z których pochodzą dane, wystąpią także w latach następnych. W niniejszym raporcie wykorzystano dwa modele prognozowania wartości wskaźników:

→ Model Browna (prostego wygładzania wykładniczego),

→ Model Holta.

W wypadku wielu wskaźników tego typu założenie budziło wątpliwości, w związku z czym dodatkowo zastosowane zostało podejście eksperckie. Eksperci z danej dziedziny wskazali ogólne tendencje w zakresie prognozowanych zjawisk.

Szczegółowy opis metodologii zamieszczony został w aneksie – Szczegółowa metodologia badania (Metody i techniki badawcze oraz analityczne wykorzystane w ramach badania ewaluacyjnego; Narzędzia badawcze).

# 2. Opis wyników badania wraz z ich analizą i interpretacją

## 2.1. Pytania badawcze

Ewaluacja w zakresie dwóch pierwszych modułów zawartych w Szczegółowym Opisie Przedmiotu Zamówienia (pytanie I–III) – tj. oceny trafności i spójności wewnętrznej oraz spójności zewnętrznej SOR – przeprowadzana była w kilku etapach, co wynikało m.in. z faktu, że równolegle trwały prace na tekstem samej Strategii. W etapie przygotowawczym (koniec sierpnia 2016) zespół ewaluacyjny dokonał wstępnego odtworzenia logiki interwencji zarówno w zakresie 12 obszarów SOR, wpływających na osiągnięcie trzech celów szczegółowych, jak i obszarów wpływających na realizację SOR, oraz przygotował wykaz najpoważniejszych i wymagających najpilniejszych zmian punktów we wspomnianych obszarach – zostały one przekazane Zleceniodawcy 6 września 2016 roku. Jednocześnie Zleceniodawca, po otrzymaniu wspomnianych uwag, udostępnił część tzw. „fiszek” projektowych, opisujących szczegółowo działania zaplanowane w danych obszarach SOR, które stanowiły dodatkowy materiał podlegający ocenie w ramach pierwszego, zasadniczego etapu ewaluacji.

W pierwszym etapie (do połowy września 2016 roku) na podstawie tekstu SOR, „fiszek” projektowych oraz dodatkowych materiałów udostępnionych przez Zleceniodawcę członkowie zespołu ewaluacyjnego przeprowadzili i przedstawili szczegółową analizę SOR w zakresie 12 obszarów opisanych w ramach trzech celów szczegółowych. W drugim etapie (koniec września 2016 roku) członkowie zespołu przekazali Zleceniodawcy analizę w zakresie pięciu obszarów wpływających na realizację Strategii. Szczegółowe uwagi dotyczące łącznie 17 obszarów zostały sporządzone w tabelach, oceniających trafność diagnozy, spójność wewnętrzną oraz spójność zewnętrzną SOR w analizowanych obszarach (sektorowo) oraz całej Strategii (łącznie ponad 50 tabel, zawierających także dodatkowe uwagi do pierwotnej wersji SOR). Wzory wspomnianych tabel stanowią załącznik do niniejszego raportu[6].

W trzecim etapie zadaniem zespołu ewaluacyjnego była ocena zgodności zmian wprowadzonych w SOR przez Zleceniodawcę do połowy października z uwagami przesłanymi przez zespół ewaluacyjny w pierwszym i drugim etapie ewaluacji *ex ante* SOR. Ocena ta została przygotowana odnośnie do 10 najważniejszych priorytetów dla każdego z obszarów z celów szczegółowych I–III i została przekazana Zleceniodawcy oraz szczegółowo omówiona podczas wyjazdowego seminarium w dniach 3-4 listopada 2016 roku, w którym uczestniczyli przedstawiciele Zleceniodawcy oraz Ewaluatora. Dodatkowo, obszary wpływające na realizację SOR zostały w identycznym zakresie omówione podczas spotkania 9 listopada 2016 roku (prezentacja wspomnianych priorytetów stanowi załącznik do niniejszego raportu).

[6] Ze względu na roboczy charakter przygotowanych przez Członków Zespołu Badawczego tabel oceniających trafność diagnozy, spójność wewnętrzną oraz spójność zewnętrzną w 17 analizowanych obszarach SOR, nie zostały one zamieszczone w niniejszym raporcie.

Mając na uwadze partycypacyjny charakter ewaluacji, która była przeprowadzana równolegle do prac nad Strategią i z której uwagi na bieżąco były uwzględnianie w treści SOR, przedstawione poniżej odpowiedzi w zakresie dwóch pierwszych modułów (pytania I–III) dla poszczególnych obszarów stanowią jedynie syntetyczne podsumowanie oceny trafności, spójności wewnętrznej i spójności zewnętrznej, z uwzględnieniem ewentualnych zmian, wprowadzonych do treści SOR przez Zleceniodawcę w trakcie procesu ewaluacyjnego.

Warto jednak dodać, że pytanie III dotyczące spójności zewnętrznej SOR z kluczowymi politykami i strategiami na poziomie unijnym, ze szczególnym uwzględnieniem Strategii Europa 2020, zostało zmodyfikowane o ocenę spójności z tzw. Planem Junckera, który stanowi aktualnie podstawowy punkt odniesienia dla polityk europejskich. Modyfikacja ta motywowana była informacjami otrzymanymi przez Ewaluatora podczas spotkania konsultacyjnego, które odbyło się 10 października 2016 roku w siedzibie Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE.

Ewaluacja w zakresie ostatniego modułu (pytanie IV–V) została przeprowadzona w całkowicie innym trybie, ponieważ nie uwzględniała analizy poszczególnych 17 obszarów, ale całość Strategii, a w szczególności jej ostatnią część poświęconą systemowi wdrożenia. Ponadto, metody badawcze wykorzystane do opracowania I i II modułu (głównie *desk research*) znacząco różniły się od metod wykorzystanych do opracowania modułu III (głównie *badania terenowe*), co miało także wpływ na harmonogram prac ewaluacyjnych (badania terenowe zostały przeprowadzone po zakończeniu drugiego etapu ewaluacji). W rezultacie, choć w drugim etapie ewaluacji (koniec września 2016 roku) zespół ewaluacyjny na podstawie analizy *desk research* przesłał uwagi dotyczące możliwości osiągnięcia celów SOR (pytanie IV), nie były one przedmiotem dalszych szczegółowych konsultacji z przedstawicielami Zleceniodawcy i nie ulegały bieżącym modyfikacjom (były jedynie przedmiotem wywiadów pogłębionych). Jako że odpowiedzi na pytania IV–V nie były udostępnione Zleceniodawcy na etapie równoległych prac nad SOR, w niniejszym raporcie zostaną one przedstawione w całości.

### 2.1.1. Czy pakiet interwencji publicznych planowanych w SOR trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i cele rozwojowe kraju?

Pakiet interwencji publicznych planowanych w SOR w większości głównych obszarów koncentracji działań oraz obszarów wpływających na realizację Strategii **zasadniczo trafnie** odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i cele rozwojowe kraju. Jedynie w wypadku kilku obszarów („Kapitał dla rozwoju”, „E-państwo”, „Transport”, „Środowisko naturalne”) pakiet interwencji nie odpowiada w pełni na zdiagnozowane wyzwania. Istotnym utrudnieniem w ocenie trafności, a także spójności działań, jest sposób sformułowania logiki interwencji (np. w obszarze „Reindustrializacja”) oraz brak precyzyjnego określenia celu interwencji. Ponadto, w wypadku niektórych obszarów („Rozwój innowacyjnych firm”) w ramach proponowanych form wsparcia brakuje szczegółowo określonych programów. Dodatkowo, w części obszarów (np. „MŚP”) niektóre kierunki interwencji zostały bardziej szczegółowo zdiagnozowane i zaplanowane w innych obszarach Strategii. W rezultacie problem z precyzyjnym wyznaczeniem granic pomiędzy obszarami, a co za tym idzie ich częściowe nakładanie się na siebie czy też wątpliwości co do rzeczywiście horyzontalnego charakteru

opisu obszarów wpływających na realizację SOR („Kapitał społeczny”, „Środowisko naturalne”), wpłynęły negatywnie na spójność wewnętrzną Strategii.

**Obszar:** Reindustrializacja

Pakiet interwencji publicznych planowanych w obszarze „Reindustrializacja” zasadniczo trafnie odpowiada na opisane wyzwania i cele rozwojowe kraju. Projektowane działania odpowiadają głównej zdiagnozowanej słabości, tj. niskiej gotowości technologicznej gospodarki, jak i wyzwaniom, które staną przed polskim przemysłem w najbliższych latach. Uwzględniają także wymóg dostosowania interwencji do pozycji branż i przedsiębiorstw przemysłowych w globalnych łańcuchach wartości. Kierunki działań są uszeregowane właściwie względem ich priorytetu ekonomicznego.

Jednakże istotnym ograniczeniem dla oceny trafności, ale również spójności działań, jest sposób sformułowania logiki interwencji w obszarze. Diagnoza jest zdawkowa i dotyczy jedynie przejawów problemów polskiego przemysłu, nie sięgając do ich źródeł. Brakuje także odniesień do bardziej szczegółowych danych i analiz trendów społeczno-ekonomicznych. Stąd realna ocena związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy zaplanowanymi działaniami a efektami w obszarach problemowych jest utrudniona.

Ponadto, zbyt małe znaczenie przypisano kwestiom środowiskowym i energetycznym (efektywności energetycznej, niskiej emisji, OZE). Tymczasem zagadnienia te będą kluczowe dla budowy konkurencyjności przemysłu w najbliższych dekadach. Wyzwaniem będzie również pogodzenie celów i działań dotyczących reindustrializacji z wymogami spójności terytorialnej.

**Obszar:** Rozwój innowacyjnych firm

W odniesieniu do zdiagnozowanych wyzwań i celów rozwojowych kraju proponowane wsparcie uznać należy za trafne. Proponowane kierunki interwencji dotyczą nie tylko kwestii związanych z mobilizacją kapitału prywatnego, wzmocnienia otoczenia instytucjonalnego czy zwiększenia intensywności komercjalizacji, ale również stymulowania eksportu oraz wzmocnienia kapitału ludzkiego i społecznego (kreowanie kultury innowacyjności na wielu szczeblach – np. szkoły podstawowej, przedsiębiorstw, państwowych jednostek badawczych oraz administracji). Na szczególną uwagę zasługuje również „system wsparcia twórców wynalazków i innych innowacyjnych rozwiązań będących osobami fizycznymi” (pod warunkiem, że będzie on mocno skoncentrowany na komercjalizacji) – jest to zagospodarowanie istniejącej luki, choć problem ten nie został uwydatniony w diagnozie. Jednakże w ramach proponowanych form wsparcia brakuje szczegółowo określonych programów nakierowanych na wzrost kapitału społecznego, który stanowi najsłabsze ogniwo ekosystemu start-upów[7]. Zaplanowane projekty w większości są ze sobą wewnętrznie spójne – stanowią komplementarny system kreowania innowacyjności. Na tym tle odróżnia się „Pakiet dla przemysłów kreatywnych”, dla którego wskazane uzasadnienie przeprowadzenia interwencji w tym obszarze jest mało trafne.

Działania są uszeregowane właściwie, jeśli chodzi o ich potencjalny wpływ na pobudzenie innowacyjności. Dużą wartość wnosi ukierunkowanie działań w pierwszej kolejności na

[7] „Diagnoza ekosystemu startupów w Polsce", Delloitte, 2016.

wybrane Programy Pierwszej Prędkości. Nieco większy akcent w ramach budowania powiązań między nauką a biznesem można by położyć na zwiększenie potencjału rynkowego prowadzonych badań oraz stopnia komercjalizacji wyników prac B+R.

Obszar proponowanego wsparcia jest zbieżny z wieloma badaniami i opracowaniami dotyczącymi innowacyjności polskich przedsiębiorstw (np. „Diagnoza ekosystemu startupów w Polsce", Delloitte, 2016; „Potencjał innowacyjny gospodarki: uwarunkowania, determinanty, pespektywy” red. Growiec J., Sławiński A., NBP, Warszawa 2016; „Rynek B+R+I w Polsce", Warszawa 2015). Aktualność danych przytoczonych w diagnozach oraz ich trafność nie budzą zastrzeżeń. Pewnym niedociągnięciem jest brak poparcia w danych niektórych problemów rzutujących na niską innowacyjność polskiej gospodarki (np. niewystarczająca współpraca instytucji wykonujących zadania publiczne w dziedzinie innowacji). Opisane problemy dotyczą szerokiego ekosystemu działalności innowacyjnych przedsiębiorstw i tylko częściowo wskazują na mechanizm niskiej innowacyjności firm. Postawiony cel, jakim jest zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstwa na rynku krajowym i zagranicznym, w większości stanowi odpowiedź na zdiagnozowane problemy – pakiet interwencji i diagnoza wykraczają (np. w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego, reformy szkolnictwa wyższego) poza ten cel (dzięki temu osiągnięcie celu będzie możliwe).

**Obszar:** Małe i średnie przedsiębiorstwa

Pakiet interwencji w obszarze „Małe i średnie przedsiębiorstwa” dobrze odpowiada na cele rozwojowe kraju nakreślone w SOR. Nadal, na co uwagę zwracają organizacje przedsiębiorców (np. PKPP Lewiatan, Pracodawcy RP), dysfunkcjonalny jest szereg aspektów otoczenia instytucjonalnego gospodarki w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw. Zaplanowane działania są pilne i dotyczą istotnych parametrów działania przedsiębiorstw, szczególnie mniejszych. Zatem poprawa otoczenia instytucjonalnego, w tym prawnego, wsparcie kompetencji zawodowych i rozwój skali działalności polskich przedsiębiorstw jest tym, co w dłuższej perspektywie będzie przesądzać o ich konkurencyjności. Niemniej jednak niektóre kierunki interwencji zostały bardziej szczegółowo zdiagnozowane i zaplanowane w innych obszarach Strategii, co być może wymaga wyraźnego odesłania w dokumencie do tych obszarów SOR.

Interwencje (kierunki interwencji) wydają się dobrze uszeregowane według pilności wyzwań: relatywnie słaba jakość otoczenia prawnego i legislacyjnego jest wymieniana jako największa z bolączek polskich przedsiębiorców w rankingach konkurencyjności (*Global Competitiveness Report* – GCR) czy w analizach otoczenia instytucjonalnego (*Worldwide Governance Indicators* – WGI), jak też w badaniach MŚP prowadzonych przez badaczy w Polsce. Sądownictwo gospodarcze (WGI), deficyty w modelach biznesowych i strategiach działania (patrz filar GCR pn. *business sophistication*). Wymienione w dalszej kolejności: kompetencje, kwestie dostępu do instrumentów finansowania rozwoju oraz instrumenty zorientowane branżowo i terytorialnie dobrze wpisują się w ten rzetelnie opracowany szereg działań na rzecz sektora MŚP.

Jednocześnie, cele nie zostały sformułowane w sposób jednoznaczny, choć można je odczytać zarówno z efektów, jak i wskaźników przypisanych obszarowi. Uporządkowanie kierunków interwencji można także traktować jako wskazanie hierarchii celów rozwojowych, wyznaczającej priorytety w ich realizacji. Tak nakreślone cele mają ograniczone zakorzenienie w warstwie diagnostycznej przygotowanej dla obszaru. Po pierwsze, obszar

MŚP jest zorientowany podmiotowo, a nie przedmiotowo, jak inne obszary SOR, i w tym sensie jest beneficjentem rozwiązań zaplanowanych w innych obszarach (dotyczy to otoczenia legislacyjnego i instytucjonalnego, sądownictwa, finansowania rozwoju i kapitału ludzkiego). Po drugie, diagnoza dla obszaru MŚP koncentruje się na relatywnie słabej kondycji tego sektora wynikającej z mankamentów opisanych w innych częściach Strategii. Wydając zatem całościowa opinię na temat SOR, można ocenić ją jako dokument spójny wewnętrznie, jeśli chodzi o adekwatność celów do zdiagnozowanych potrzeb. Diagnoza dla samego sektora MŚP nie w pełni daje podstawy do tak pozytywnej oceny. Dla odpowiedniego zakorzenienia celów w diagnozie warto zatem wskazać odnośniki do diagnoz w innych obszarach SOR.

**Obszar:** Kapitał dla rozwoju

Pakiet interwencji publicznych planowanych w SOR odpowiada w sposób niepełny na zdiagnozowane wyzwania i cele rozwojowe kraju. W Strategii zaplanowano utworzenie licznych instytucji wspierających rozwój kraju. Są to instytucje, które mają sprzyjać pobudzeniu rozwoju gospodarczego Polski. Programy takie jak np. przejmowanie części ryzyka inwestycyjnego od przedsiębiorców, czy też poprawa efektywności wydatków publicznych (poprzez partnerstwo publiczno-prywatne) mogą sprzyjać budowaniu trwałego wzrostu w gospodarce. W analizowanym obszarze brak jest rozwiązań odpowiadających na licznie zdiagnozowane wyzwania, i to zarówno w krótkim, jak i długim okresie. Dla przykładu, odpływ kapitału z polskiego rynku może być ograniczony poprzez stworzenie zachęt dla inwestorów – np. zarysowywaną w strategii politykę inwestycyjną czy program budowy kapitału. Warto jednak zaznaczyć, że chęć pobudzenia Polaków do oszczędzania długoterminowego, jak i długoterminowych inwestycji, nie do końca odpowiada wyzwaniom, jakie będą stały przed polskim społeczeństwem w długim okresie (bieda, ubożenie klasy średniej). Również należy zwrócić uwagę na to, że zdiagnozowane wyzwania stawiane przed osobami młodymi, takie jak większa akceptacja ryzyka, mogą nie sprzyjać w korzystaniu przez tę grupę społeczną z długoterminowych produktów oszczędnościowych (jak np. depozyty bankowe powyżej jednego roku czy też obligacje skarbowe np. związane z programem 500+). Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na zmianę zachowań gospodarstw domowych. Polska jest jednym z liderów w UE pod względem przyrostu kredytów dla sektora niefinansowego, co kieruje nasze społeczeństwo w bardziej konsumpcyjny tryb życia. Warto zaznaczyć, że działania takie jak: przejęcie części ryzyka inwestycyjnego, repolonizacja systemu bankowego (całkowity brak analizy sektora bankowego w Strategii) czy też kierowanie większych środków pieniężnych na inwestycje może prowadzić do osiągnięcia celów zakładanych w Strategii. Cele częściowo odpowiadają diagnozie, choć diagnoza nie jest do końca poprawna, brakuje wyczerpujących danych na temat inwestycji i oszczędności. Powiązanie między oszczędnościami a inwestycjami istnieje, niemniej nie jest to tak silna zależność, jak zakładają autorzy analizy; inwestycje zależne są również w dużym stopniu od otoczenia instytucjonalnego (brak tak zdefiniowanego celu).

**Obszar:** Ekspansja zagraniczna

Pakiet interwencji publicznych planowanych w obszarze „Ekspansja zagraniczna” w przeważającym stopniu odpowiada na zdiagnozowane wyzwanie i cele rozwojowe kraju. Przyjęte w obszarze priorytety wynikają ze zdiagnozowanych w obszarze barier

rozwojowych, jednak ich układ nie daje bezpośredniej odpowiedzi na pytanie, które z działań są najbardziej pilne w procesie wdrażania planu. Może być to związane z silnymi współzależnościami pomiędzy celami zapisanymi w tym obszarze, np. zwiększeniem umiędzynarodowienia polskich przedsiębiorstw czy wzrostem dynamiki eksportu. W tej części raportu wiele miejsca poświęcono selektywnemu wsparciu branż i geograficznych (pozaeuropejskich) kierunków eksportu, co jest najbardziej konkretnym celem SOR w tym obszarze. Na pozytywną ocenę zasługuje nakreślenie celów obszaru A5 w perspektywie – szeroko rozumianego – przesunięcia źródeł międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki. Dotyczy to tak wspierania eksportu towarów zaawansowanych technologicznie, jak i promocji bardziej intensywnych form współpracy z zagranicą, np. działań badawczo-rozwojowych. Trafnie odpowiedziano także na problem niewłaściwej – zbyt rozproszonej i nieefektywnej – instytucjonalnej sfery wsparcia ekspansji zagranicznej. Należy podkreślić, że składowe i cechy umiędzynarodowienia polskiej gospodarki, które – zgodnie z diagnozą – wymagają korekty (niskie zaawansowanie technologiczne i koncentracja na rynkach UE) tylko częściowo wynikają z niskiej rozpoznawalności polskich produktów za granicą czy niskiej jakości „marki” polskiej gospodarki. Działania z obszaru A5 są zasadniczo spójne z celem wzrostu zaawansowania technologicznego polskiej gospodarki, jednak wątpliwości rodzi ich niepełne powiązanie z obszarem „Reindustrializacja”, szczególnie w perspektywie unowocześnienia polskiej oferty eksportowej.

**Obszar:** Spójność społeczna

Pakiet interwencji planowanych w SOR zasadniczo trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i cele rozwojowe kraju, choć w zbyt małym stopniu planowane działania odnoszą się do nadal aktualnego problemu strukturalnego i pokoleniowego bezrobocia na wsi, zwłaszcza na terenach popegeerowskich[8].

Wskazanie praktycznie całej populacji (osoby 50+, osoby młode i zakładające rodziny, grupa 20–64, osoby z niepełnosprawnościami, kobiety, dzieci 0–3 i ich rodzice itd.) jako grup docelowych z jednej strony pozwala na szerokie wsparcie, ale z drugiej utrudnia priorytetyzację działań. Pobieżny jest też opis NEETs – grupy istotnej z perspektywy Strategii Europa 2020. Ogólne priorytetowe obszary takie jak demografia, rynek pracy, ubóstwo i dostęp do usług wskazane zostały trafnie, jednak w zakresie relacji obszaru „dostępu do usług” i pozostałych obszarów pomieszana została logika środków i celów. Można założyć, że celem jest zniwelowanie ubóstwa; w takim razie dostęp do usług jest środkiem, a nie aspektem, który powinien być omawiany wraz z celami. Należy zastanowić się, czy brak dostępu do usług jest problemem sam w sobie, czy też jest to powód niższej jakości życia, i rozważyć, czy nie lepszym wyjściem byłoby mówienie w ogóle o niskiej jakości życia (na którą wpływałoby m.in. ubóstwo, problemy mieszkaniowe, mały dostęp do usług). Na niski poziom jakości życia w Polsce na tle Europy wskazuje np. wskaźnik Quality of Life Index i wiele opracowań (np. raport Eurostatu "Quality of Life in Europe"(2015)).

Spójność wewnętrzną interwencji można ocenić wysoko, z ww. zastrzeżeniem dotyczącym ubóstwa i dostępu do usług. Wskazano zarówno działania mające na celu wzmocnienie polityki prorodzinnej, a co za tym idzie, odpowiadające na problemy demograficzne; trafnie

[8] Por. np. Polski rynek pracy. Wyzwania i kierunki działań, PARP, Warszawa 2015.

ukazano powiązanie między dostępem do usług a zmniejszaniem ubóstwa i deprywacji, zwłaszcza wśród osób starszych czy niepełnosprawnych. Szerzej potraktowano tematykę migracji. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że część powiązanych z obszarem kierunków interwencji została bardziej szczegółowo zdiagnozowana i zaplanowana w obszarach „Rozwój zrównoważony terytorialnie” oraz „Kapitał ludzki i społeczny”, co być może wymaga odesłania w dokumencie do tych obszarów SOR.

**Obszar:** Rozwój zrównoważony terytorialnie

W opisie obszaru „Rozwój zrównoważony terytorialnie” zaplanowano interwencje publiczne, które w zdecydowanej większości odpowiadają zdiagnozowanym wyzwaniom i celom rozwojowym. Opisano je w formie uporządkowanego, zwięzłego i logicznego wywodu na temat diagnozy sytuacji bieżącej i najważniejszych trendów zachodzących w Polsce w ujęciu międzyregionalnym. Co godne podkreślenia, w kolejnych wersjach dokumentu dokonywano w tym zakresie właściwych zmian porządkujących. W kierunkach interwencji odnoszących się do międzyregionalnych różnic w poziomie rozwoju kraju pojawiły się działania adresowane do: 1) Makroregionu Polska Wschodnia, 2) Śląska (w przypadku tych dwóch kierunków wiąże się to z kontynuacją i usprawnieniem realizacji zaplanowanych wcześniej programów wsparcia) oraz 3) miast (w tym aglomeracji oraz miast średnich tracących swoje funkcje społeczno-gospodarcze) i 4) terenów wiejskich (w tym obszarów wiejskich i małych miast zagrożonych trwałą marginalizacją). Po 2020 roku zapowiedziano również wsparcie dla innych, precyzyjnie określonych obszarów borykających się, podobnie jak Polska Wschodnia i Śląsk, z problemami rozwojowymi.

Powyższe kierunki działań zostały przypisane do pierwszego z trzech, wyodrębnionych w obszarze, celów rozwojowych, to jest „Zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały poszczególnych terytoriów”. Uznać należy, że propozycja ta, uzupełniona o programy strategiczne oraz opisy konkretnych interwencji („fiszki” projektowe) jest odpowiednia w stosunku do zdiagnozowanych wyzwań. Ponadto, racjonalnie uwzględnia ona okres przygotowawczy związany z dokończeniem trwających programów i przeprowadzenie pilotażu działań, które na większą skalę miałyby być wdrażane po 2020 roku (np. Zintegrowane Programy Rozwoju). Podobna ocena dotyczy celu trzeciego („Podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie”) i drugiego („Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych”), choć w tym ostatnim przypadku pojawia się jedna wątpliwość. Dotyczy ona braku wskazania (w ostatniej wersji dokumentu) czytelnej roli ośrodków naukowych w procesie tworzenia i wzmacniania regionalnych przewag konkurencyjnych. Ciężar działań spoczywa głównie na przedsiębiorstwach i „instytucjach publicznych”, wśród których jednak nie wskazano ośrodków naukowych. Zrezygnowano też z projektu strategicznego „Platformy dialogu i współpracy na rzecz rozwoju innowacji”, uwzględniającego aktywną rolę środowiska naukowego.

**Obszar:** Prawo w służbie obywatela i gospodarki

Interwencje publiczne zaplanowane w obszarze „Prawo w służbie obywatela i gospodarki” wydają się uzasadnione, a miejscami wręcz konieczne z punktu widzenia zdiagnozowanych wyzwań i celów rozwojowych kraju. Dobrane są trafnie z uwzględnieniem priorytetów wynikających z postawionych w diagnozie obszaru wyzwań. Interwencje zakładają, z jednej strony, doskonalenie systemu stanowienia prawa, a z drugiej przegląd obowiązującego

prawa oraz jego uproszczenie, w tym redukcję barier prawnych i kosztów regulacyjnych związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej. Niska skuteczność państwa oraz instytucji gospodarczych słusznie zaklasyfikowana została przez autorów SOR jako jeden z głównych czynników wewnętrznych wpływających negatywnie na możliwości rozwoju Polski. Znajduje to odzwierciedlenie w opisie analizowanego obszaru, w którym większość zaplanowanych działań wynika wprost z diagnozy najważniejszych problemów wynikających z obowiązującego w Polsce prawa. Uzupełnienia wymaga, przede wszystkim, ważny z punktu widzenia realizacji założeń SOR katalog działań na rzecz szybszego i prawidłowego transponowania oraz wdrażania ustawodawstwa UE (w tym działania mające na celu wzrost wiedzy obywateli i przedsiębiorców na temat prawa unijnego i zachodzących w nim zmian oraz zachęcenie do oddziaływania na decyzje podejmowane przez KE). Problem niewłaściwego wdrażania i niekorzystnych skutków prawa UE został co prawda zdiagnozowany, ale wśród planowanych interwencji nie znalazła się propozycja jego rozwiązania.

**Obszar:** Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem

Pakiet interwencji SOR w obszarze „Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem” dobrze odpowiada na cele rozwojowe kraju nakreślone w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju. Nadal, na co uwagę zwracają raporty organizacji przedsiębiorców (np. raporty PKPP Lewiatan, Global Competitiveness Report (GCR) Światowego Forum Gospodarczego czy Doing Business Banku Światowego), istnieje szereg dysfunkcji instytucjonalnych obniżających atrakcyjność inwestowania i prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. W GCR zwraca się uwagę szczególnie na słabości procesu stanowienia polityk publicznych i nieprzejrzystość prawa podatkowego, a w „Doing Business” na długotrwałość procesów sądowych czy uzyskiwania pozwoleń. Słusznie zwraca się też uwagę na kwestię zarządzania strategicznego, w tym szczególnie na zdolność do strategicznej koordynacji i zarządzania politykami publicznymi. Po likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych nie ma w Polsce profesjonalnej instytucji wspierającej rząd w planowaniu i prowadzeniu działań strategicznych i taktycznych, niezbędnej w sytuacji przejmowania przez konkurentów zagranicznych ważnych ogniw łańcuchów wartości. W dużej mierze przedsiębiorcy są w tej kwestii pozostawieni samym sobie. W SOR określono także słabości i cele w zakresie usprawnienia procesu planowania przestrzennego w Polsce.

Jeśli chodzi o spójność interwencji ze zdiagnozowanymi wyzwaniami, zauważyć można, że w diagnozie nie wszystkie problemy opisano równie obszernie. Jest to o tyle zrozumiałe, że całościowa strategia nie może odnosić się do wszystkich barier rozwojowych z dużym stopniem szczegółowości. Tematyka ta wymaga pogłębienia w dokumentach strategicznych niższego rzędu.

Kierunki interwencji są trzy i generalnie można ocenić, że w ich przypadku kolejność jest właściwa, choć odgrywa drugorzędną rolę. Natomiast co do samych działań w ramach poszczególnych interwencji, to wobec wielości różnych instytucji, na które SOR ma oddziaływać (w ramach kierunku sprawność instytucji państwa), trudno przesądzać, które z nich są najpilniejsze. Być może te związane z funkcjonowaniem obiegu gospodarczego (prawodawstwo, wymiar sprawiedliwości, aparat skarbowy) można wskazać jako najważniejsze.

Cele w analizowanym obszarze nie zostały sformułowane w sposób jednoznaczny, choć wiążą się one z nakreślonymi trzema kierunkami interwencji. Odpowiadają na dysfunkcje instytucji państwa, zasygnalizowane w warstwie diagnostycznej. Odnaleźć tam można opis kolejnych problemów: sprawności funkcjonowania instytucji państwa, ich zdolności do koordynowania i zarządzania politykami publicznymi oraz powiązania programowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego.

**Obszar:** E-państwo[9]

Pakiet interwencji publicznych w obszarze E-państwa odpowiada w sposób niepełny na zdiagnozowane wyzwania i cele rozwojowe kraju, mimo że przedstawiona diagnoza jest trafna i pozwala zidentyfikować istotne problemy omawianego obszaru. Nie jest jednak spójna z określonymi w dalszej części celami, wskaźnikami i kierunkami interwencji (które także są określone poprawnie, choć dotyczą innych aspektów niż te, które zostały zdiagnozowane).

W dalszej części dokumentu brak np. rozwinięcia takich zdiagnozowanych kwestii jak:

- → niejasne i nie zawsze właściwie rozumiane przepisy,
- → wewnętrzne regulacje wielu instytucji uniemożliwiające korzystanie z komunikacji elektronicznej,
- → konieczność aktywnej i zdecydowanej polityki Polski w wypracowywaniu rozwiązań unijnych i międzynarodowych.

W Strategii brak jest obszernego opisu kwestii priorytetyzacji, co uniemożliwia ocenę jej trafności.

**Obszar:** Finanse publiczne

W obszarze „Finanse publiczne” trudno jest mówić o wprost określonym pakiecie interwencji, a więc nie można jednoznacznie odpowiedzieć na sformułowane pytanie. Interwencje zaplanowane w obszarze „Finanse publiczne” nie zostały uszeregowane wg pilności wyzwań.

Twórcy SOR trafnie wskazują, że warunkiem koniecznym do osiągnięcia celów rozwojowych kraju są stabilne finanse publiczne. Określono główne sposoby zwiększenia dochodów budżetowych (np. dzięki uszczelnieniu systemu podatkowego, zwłaszcza w obszarze dochodów z podatków pośrednich oraz walki z tzw. szarą sferą). Zdiagnozowano również istotne czynniki, które mogą zdestabilizować finanse publiczne np. przywileje emerytalne. Poprawnie wskazano na konieczność koordynacji działań rozwojowych (w tym wydatków publicznych) na poziomie centralnym i regionalnym. Pewnym mankamentem jest wskazanie w projektach strategicznych jedynie oceny zasad funkcjonowania finansowania jednostek

[9] W ostatniej fazie prac nad SOR wyodrębniony został przez autorów strategii dodatkowy obszar wpływający na osiągnięcie celów Strategii - *Cyfryzacja*, który nie został jednak uwzględniony przez Wykonawcę w ramach analiz jako osobny obszar analityczny ze względu na wcześniejsze zakończenie procesu ewaluacji przez Zespół Badawczy. W ramach obszaru cyfryzacja rozwinięciu uległy zagadnienia prezentowane w obszarze *E-państwo* we wcześniejszych wersjach SOR. W związku z tym wszystkie analizy przyporządkowane do obszaru *E-państwo* należy w niniejszym raporcie traktować jako odnoszące się zarówno do obszaru *E-państwo* jak i *Cyfryzacja*.

samorządu terytorialnego bez wskazania konkretnych obszarów i sposobów racjonalizacji działania systemu administracji samorządowej.

Niestety SOR nie określa precyzyjnie kierunków interwencji związanych z reformą systemu emerytalnego. SOR zakłada bowiem „…Poprawę efektywności wydatków publicznych poprzez przeciwdziałanie nadmiernemu ich obciążeniu, między innymi z tytułu emerytur i rent”, a równocześnie nie wskazuje wprost działań mających doprowadzić do poprawienia tej efektywności. Sugeruje jedynie na konieczność opracowania nowych założeń systemu emerytalnego. Tymczasem w życie wchodzą przepisy emerytalne skutkujące znaczącym wzrostem wydatków sektora finansów publicznych w długim okresie.

**Obszar:** Efektywność wykorzystania środków UE

Zaplanowane w ramach analizowanego obszaru SOR działania odpowiadają trafnie na deficyty w zakresie długofalowego zarządzania politykami publicznymi, powodującymi szereg negatywnych zjawisk takich jak mała zdolność polskich instytucji do długofalowego planowania inwestycji prorozwojowych, niewystarczające efekty społeczno-gospodarcze projektów oraz nieefektywność wykorzystania środków (zwłaszcza w aspekcie innowacyjności), czy też niewielki udział polskich podmiotów w programach zarządzanych przez Komisję Europejską. Warto nadmienić, iż z podobnymi problemami (w różnym stopniu) borykają się również inne kraje korzystające ze środków UE. Zatem nie ma w tym przypadku mowy o sytuacji modelowej, którą można będzie osiągnąć i której dalsza poprawa będzie niemożliwa. Działania na rzecz zwiększenia efektywności wykorzystania środków UE należy zatem rozpatrywać jako proces ciągłego rozwoju i identyfikowania kolejnych czynników mających wpływ na relację rezultatów interwencji do ponoszonych nakładów. Dobrym kierunkiem opisanym w ramach Strategii jest ściślejsze powiązanie interwencji finansowanych ze środków UE z długofalowym planowaniem strategicznym. Bardzo ważne jest również zwrócenie uwagi na system instytucjonalny i administracyjny związany z wdrażaniem środków UE, gdyż to od jego sprawności zależy w dużej mierze powodzenie realizacji pozostałych obszarów Strategii. Podkreślić należy też uwzględnienie w Strategii perspektywy odbiorców wsparcia (realizatorów projektów), gdyż to na nich spoczywa odpowiedzialność za dostarczenie ostatecznych produktów i rezultatów interwencji. Przewidziany zakres działań jest spójny wewnętrznie, dokonano także hierarchizacji celów, które wynikają ze zdiagnozowanych potrzeb. Podsumowując, trzeba uwzględnić również fakt, iż mamy do czynienia z procesami o wielowątkowych powiązaniach przyczynowo-skutkowych i ciężko wskazać pojedyncze czynniki bezpośrednio wpływające na bieżący stan rzeczy, podczas gdy działania muszą mieć charakter systemowy.

**Obszar:** Kapitał ludzki

Pakiet interwencji planowanych w SOR w większości trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i cele rozwojowe kraju w zakresie kapitału ludzkiego i społecznego. W większej części rozdziału opisującego ten obszar zaprezentowano trafną, pogłębioną diagnozę, opartą na badaniach i analizach społeczno-ekonomicznych, zdecydowanie brakuje jednak szerszej diagnozy w zakresie kultury i sportu.

Priorytetyzacja wyzwań z wyróżnieniem działań edukacyjnych oraz związanych z dostosowaniem edukacji do potrzeb rynku pracy wydaje się trafna, choć więcej uwagi

należałoby poświęcić aktywności fizycznej ze względu na jej ścisłe powiązanie ze stanem zdrowia społeczeństwa.

Jeśli chodzi o spójność wewnętrzną, to jest ona zachowana, choć nieprecyzyjnie rozdzielono obszary „Spójności społecznej” i „Kapitału ludzkiego i społecznego”. Niejasna jest także przyczyna, dla której „Kapitał ludzki i społeczny” został sklasyfikowany jako obszar horyzontalny, a „Spójność społeczna” jako obszar wertykalny, tym bardziej, że omawiane są tam częściowo te same kwestie (np. stan zdrowia, dostęp do usług, po części – edukacja).

Trafność zaproponowanych celów w większości można ocenić pozytywnie. Dojście do celów przedstawionych w opisie czynnika (poprawa jakości kapitału ludzkiego, zwiększenie udziału kapitału społecznego w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju) może istotnie przyczynić się do osiągnięcia celu szczegółowego I, zwłaszcza w obszarze reindustrializacji, rozwoju innowacyjnych firm oraz MŚP (kapitał ludzki dla przemysłu).

**Obszar:** Transport

Pakiet interwencji publicznych planowanych w obszarze transport odpowiada w sposób niepełny na zdiagnozowane wyzwanie i cele rozwojowe kraju. Głównymi problemami są: konieczność uwzględnienia wpływu działalności gospodarczej na środowisko naturalne oraz zmiana technik i technologii produkcji, a także nasilające się efekty zmian klimatycznych (m.in. wzrost zachorowań na choroby płuc związane z zanieczyszczeniami powietrza i inne). Działania mające na celu ograniczenie wpływu transportu na środowisko skupiają się wyłącznie na transporcie pasażerskim w aglomeracjach. Nie przewidziano działań (lub nie wskazano takiego ich efektu) mających na celu ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko oraz życie i zdrowie mieszkańców całej Polski (niedostateczny nacisk na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego). W perspektywie założeń określonych w obszarze „Rozwój zrównoważony terytorialnie” można mieć wątpliwości, czy przedstawione działania i cele SOR w zakresie transportu są adekwatne. Skupiają się bowiem na głównych wektorach sieci transportowej, częściowo pomijając nakreślone w obszarze „Rozwój zrównoważony terytorialnie” problemy części regionów, w których dochodzi do kumulacji problemów społeczno-ekonomicznych (por. rysunek 18 w SOR).

Uzupełnienia wymagają również zapisy związane z celem szczegółowym III „Skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu”. Brak jest wyraźnych celów postawionych przed inwestycjami realizowanymi ze środków unijnych, nie wskazano sposobów optymalizacji wykorzystania dostępnych narzędzi finansowania transportu.

Wątpliwości budzi trafność uszeregowania interwencji. W wypadku pierwszego kierunku interwencji („Budowa zintegrowanej, wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce”) działania promocyjne podejmowane przed przeprowadzeniem jakościowych zmian w infrastrukturze oraz w metodach zarządzania nią nie przyniosą żadnego rezultatu. Najwyższy priorytet powinny otrzymać natomiast działania poprawiające bezpieczeństwo w ruchu drogowym, gdyż ta kwestia, wskazana w diagnozie, wymaga największej poprawy, zanim nastąpi przewidziana w SOR rozbudowa infrastruktury.

W drugim z kierunków interwencji priorytety zostały określone wręcz sprzecznie z diagnozą – jako pierwszy wskazuje się projekt „wspólnego biletu”, który w ogóle nie pojawia się w diagnozie, natomiast stopniowa wymiana taboru na niskoemisyjny została opisana jako

działanie do realizacji do 2030 roku, pomimo że w diagnozie słusznie zasygnalizowano konieczność redukcji zanieczyszczeń powietrza generowanych przez transport. Również i w tym przypadku działania promocyjne nie są priorytetowe i powinny być traktowane tylko jako komplementarne wobec innych.

Również w ramach trzeciego kierunku interwencji należałoby dokonać rewizji priorytetów. Głównym zadaniem rządu powinno być jak najszybsze przygotowanie nowego systemu finansowania usług publicznych w obszarze transportu oraz wprowadzenie mechanizmów zapewniających utrzymanie infrastruktury, gdyż bezpośrednio warunkuje to powodzenie niemal całości pozostałych interwencji w obszarze transportu.

**Obszar:** Energia

Ostatnia wersja SOR zawiera wyczerpującą diagnozę sytuacji, choć nie przekłada się ona na cele, np. wskazuje się na rewolucję energetyczną polegającą na rozwoju OZE oraz fakt, że problemem jest magazynowanie wytworzonej przez OZE energii. Ta obserwacja nie pozwala na odpowiedź, jaka powinna być skala inwestycji w OZE wobec wskazanych problemów. Brakuje odpowiedzi na pytanie, jaką rolę ma odegrać OZE w miksie energetycznym. Dokument nie precyzuje też, jaka ma być rola innych źródeł energii, np. LNG. Nie wskazano, w jakim zakresie gaz ten będzie wypełniał zapotrzebowanie na ten surowiec, tzn. czy będzie stanowił podstawę, czy jedynie uzupełnienie dotychczasowych źródeł gazu. To samo pytanie dotyczy potencjału geotermicznego. W tym kontekście brakuje wskaźnika dotyczącego efektywności kosztowej pozyskania energii, pozwalającego ocenić, które inwestycje w OZE są najbardziej opłacalne.

Pakiet interwencji jest wystarczający do osiągnięcia celów rozwojowych kraju, choć w ramach poszczególnych kierunków brakuje pewnych działań, takich jak np. strategia efektywności energetycznej budynków jednorodzinnych. Problemem jest jednak raczej nadmiar planowanych działań. Wśród proponowanych działań/projektów za kontrowersyjny z punktu widzenia celów rozwojowych kraju należy uznać m.in. plan budowy bloków atomowych, który podwyższy cenę energii, co stoi w sprzeczności z celem minimalizowania kosztów energii przez użytkowników. Ta sama uwaga dotyczy wielu projektów w obszarze rozwoju techniki – znajdują się tam projekty, które trudno bez danych liczbowych ocenić – czy stanowią oszczędność, czy dodatkowe obciążenie kosztowe dla konsumentów (np. inteligentna sieć), co oznacza, że mogą stać w sprzeczności z zasadą, iż energetyka to sektor służebny wobec innych sektorów. Brakuje także przesłanek, na podstawie których można ocenić wpływ rozwoju nowych technologii energetycznych na inne sektory (przede wszystkim Program Rozwoju Elektromobilności). Brakuje wskazania pilotażowych projektów jako najbardziej adekwatnej formy wdrażania niektórych projektów flagowych (np. klastrów). W niektórych przypadkach koncepcja nie została obszernie opisana. Brakuje np. opisu, jakie działania mają dotyczyć projektu hubu gazowego (brakuje wskaźnika – poziom tranzytu gazu przez Polskę) i na jakich przesłankach oparte jest założenie, że Polska będzie atrakcyjnym obszarem pozyskania gazu dla państw Europy Środkowej (np. w porównaniu do Niemiec, które obecnie pełnią funkcję hubu gazowego). W dokumencie brak też wskazania, w jakiej formie i w jakim zakresie państwo będzie wpływać na realizację poszczególnych działań, w tym przede wszystkim w obszarze, który w niewielkim stopniu kontroluje (np. wzrost efektywności energetycznej przedsiębiorstw).

**Obszar:** Środowisko naturalne

Pakiet planowanych interwencji publicznych tylko częściowo odpowiada na zdiagnozowane problemy w ujęciu dziedzinowym, nie odpowiada natomiast na zdiagnozowane krótkookresowe wyzwania horyzontalne i tylko pośrednio odpowiada na wyzwania globalne (poprzez działania dziedzinowe).

We wstępie Strategii trafnie zdiagnozowane zostały wyzwania takie jak: możliwość zmiany zasad i alokacji w ramach polityki spójności; możliwość zmiany polityki rolnej i większe jej powiązanie z celami środowiskowymi; efekty ewentualnego wejścia w życie TTIP i CETA (w dziedzinie środowiska i rolnictwa); nierównowaga na rynkach energetycznych skutkująca mniejszą skłonnością w inwestowanie w nowoczesne technologie niskoemisyjne i energooszczędne (wyzwania krótkookresowe) oraz zmiany klimatyczne w skali globalnej i regionalnej; uwzględnienie wpływu działalności gospodarczej na środowiska oraz konieczność zmiany technik i technologii produkcji; zagrożenia dla bioróżnorodności; ograniczone zasoby wody, surowców i energii wpływające na konieczność poszukiwania nowych rozwiązań i zwiększenia efektywności; nowe style życia, nowe wzorce konsumpcji (wyzwania długookresowe). W SOR znaleźć można jednak tylko działania odpowiadające na niektóre wyzwania długookresowe, natomiast zdefiniowane wyzwania krótkookresowe pozostawione są w dokumencie bez odpowiedzi. Mimo że obszar jest zdefiniowany jako horyzontalny, takie podejście nie jest widoczne w całej Strategii. Kwestie środowiska są traktowane jako poboczne, podczas gdy powinny łączyć cele rozwoju gospodarczego i społecznego. Są słabo widoczne w najbardziej powiązanych obszarach, takich jak energetyka, transport, reindustrializacja czy rozwój zrównoważony terytorialnie. Kwestie związane z ochroną i odpowiednim wykorzystaniem środowiska naturalnego powinny być jednymi z wyzwań rozwojowych i szans na modernizację.

Przykładowo, jako związane ze środowiskiem wyzwania zewnętrzne w perspektywie długookresowej zdefiniowano:

- → Zmiany klimatyczne w skali globalnej i regionalnej – interwencje odpowiadają na to wyzwanie jedynie w ograniczonym stopniu poprzez niektóre działania sektorowe;
- → Uwzględnienie wpływu działalności gospodarczej na środowiska oraz dostosowanie technik i technologii produkcji – interwencje odpowiadają jedynie pośrednio, głównie w dziedzinie ograniczenia emisji i gospodarowania odpadami;
- → Ochrona bioróżnorodności – brak jednoznacznej, odpowiedzi, niektóre działania mogą być nieskuteczne;
- → Ograniczone zasoby wody, surowców i energii oraz impuls do poszukiwania nowych rozwiązań i zwiększenia efektywności – odpowiedź na te wyzwania częściowo znajduje się w interwencjach dotyczących wody; trudno powiedzieć, czy znajdzie się odpowiedź na to wyzwanie w interwencjach dotyczących polityki surowcowej; powinny się one znaleźć w interwencjach dotyczących energii i reindustrializacji;
- → Nowe style życia nowe wzorce konsumpcji – brak odpowiedzi w interwencjach.

Jako dwa pierwsze kierunki interwencji, czyli najważniejsze, wymieniono: zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wodnych i osiągnięcie wysokiej jakości wód oraz likwidacja źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza lub istotne zmniejszenie ich oddziaływania. Nadanie tym

kwestiom najwyższego priorytetu jest poprawne, trafne. Chociaż wydaje się, że celem nadrzędnym powinna być adaptacja polskiej gospodarki do zmian klimatu i przechodzenie do gospodarki o obiegu zamkniętym, a tego nie widać w całej Strategii.

Należy zwrócić uwagę na kwestie adaptacji do zmian klimatu i związanych z tym skutków, np. suszy czy powodzi zarówno w krótkim, jak i w długim okresie. Zmiany te co prawda wzięto pod uwagę w pierwszym priorytecie/interwencji: zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wodnych i osiągnięcie wysokiej jakości wód, ale brakuje w dokumencie podejścia horyzontalnego, „przenikającego” całą strategię. Konieczność dostosowania się do tych zmian wymaga rewizji we wszystkich sektorach gospodarki: energetyce (rosnące zapotrzebowanie na energię w lecie, braki w wody do chłodzenia w procesie produkcji, uszkodzenia infrastruktury na skutek gwałtownych zjawisk atmosferycznych, odnawialne źródła energii jako zarówno szansa rozwojowa, jak i czynnik ryzyka np. w przypadku sieci przesyłowych), budownictwie (energooszczędne budynki, które łatwo ogrzać w zimie i schłodzić latem, zwiększenie odporności budynków na gwałtowne zjawiska atmosferyczne), rolnictwie (zmiany gatunkowe produkcji i jej zasięgu, okresu wegetacji, niedobory wody, produkcja kontrolowana, nowe choroby, gatunki inwazyjne, wyzwanie wobec GMO), gospodarce wodnej (konieczność zapewnienia wody dla gospodarki, zanieczyszczenia obszarowe wzmagane przez gwałtowne zjawiska atmosferyczne, niedobory wody, zabezpieczenia przeciwpowodziowe, infrastruktura kanalizacyjna, mała retencja, mikroretencja), bezpieczeństwie (gwałtowne zmiany pogody i radzenie sobie z ich skutkami, zagrożenie nowymi epidemiami), transporcie (uszkodzenia infrastruktury na skutek gwałtownych zjawisk atmosferycznych, konieczność spływu wody z ulic i dróg w przypadku deszczów nawalnych), turystyce (możliwy regres w rozwoju sportów zimowych, wydłużenie sezonu letniego), gospodarce komunalnej (gwałtowne zjawiska atmosferyczne – powodzie, podtopienia, zwały śniegu, susze itp. zwiększone zapotrzebowanie na wodę, konieczność wykorzystania usług ekosystemów, zielonej i niebieskiej infrastruktury), czy wreszcie zdrowiu (np. wzrost liczby zgonów na skutek fal upałów, przenoszenie chorób przez zwierzęta (np. komary – wirus denga, wirus zika i inne), zatrudnienie (pojawienie się miejsc pracy w nowych sektorach, zanik w niektórych tradycyjnych). W kontekście celu SOR są to znaczące czynniki ryzyka, a strategia bierze je pod uwagę w ograniczonym stopniu.

**Obszar:** Bezpieczeństwo narodowe

Zdaniem Ewaluatora pakiet interwencji publicznych planowanych w SOR, zwłaszcza w obszarze „Reindustrializacja”, co do zasady trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania w zakresie bezpieczeństwa kraju. Ze względu jednak na poufny charakter wielu zagadnień związanych z obszarem bezpieczeństwa uwagi zostały przekazane przedstawicielom kierownictwa Ministerstwa Rozwoju w trybie poufnym.

### 2.1.2. Czy zaproponowana w ramach SOR logika interwencji umożliwi realizację założonych celów rozwojowych?

Zaproponowana w ramach poszczególnych obszarów koncentracji działań SOR logika interwencji zasadniczo powinna umożliwić osiągnięcie większości założonych celów rozwojowych, choć w wypadku pojedynczych obszarów logika ta jest opisana zbyt ogólnie, co utrudnia jednoznaczną ocenę („Kapitał dla rozwoju”, „Efektywność wykorzystania środków

UE”). Niżej ocenić należy logikę interwencji zaproponowaną w ramach obszarów wpływających na realizację Strategii. Problemami są wybór zbyt dużej liczby celów („Energia”), niedostosowanie działań do założonych celów („Transport”), czy też brak podejścia horyzontalnego przy tworzeniu logiki interwencji („Środowisko naturalne”).

Ponadto, w wypadku niektórych obszarów niedostatecznie podkreślono rolę celów i wskaźników pośrednich (np. „Ekspansja zagraniczna”). Problemem występującym w wielu obszarach jest także nie zawsze adekwatny dobór wskaźników, które nie odpowiadają wszystkim założonym celom i nie mierzą efektów planowanych interwencji. Wreszcie, niektóre programy w ramach obszarów nie do końca trafnie odpowiadają celom interwencji (np. „Rozwój innowacyjnych firm”).

**Obszar:** Reindustrializacja

Zaproponowana w ramach obszaru „Reindustrializacja” logika interwencji umożliwi osiągnięcie założonych celów rozwojowych. Wspieranie procesów reindustrializacji należy uznać za zasadne. Można oczekiwać, że będzie ono sprzyjać zmianom modelu konkurowania polskiego przemysłu na globalnych rynkach oraz skuteczniejszemu stawianiu czoła wyzwaniom gospodarczym, społecznym i technologicznym. Stymulowanie zmian strukturalnych w przemyśle przyczyni się do zwiększenia roli sektorów wysokiej techniki oraz całego przetwórstwa przemysłowego w gospodarce, zatem umożliwi osiągnięcie oczekiwanych wartości wskaźników. Należy jednak zastrzec, że wskaźniki w obszarze jedynie pośrednio odnoszą się do jego celu głównego, wartość zaś wskaźnika 2. (Udział przetwórstwa przemysłowego w wartości dodanej brutto) jest w dużym stopniu zależna od rozwoju sektorów usługowych.

Logikę interwencji można sprowadzić do trzech typów działań:

- → selektywne wsparcie sektorowe, sprzyjające przekształceniom strukturalnym przemysłu – początkowo ma być ono ukierunkowane na wzmocnienie międzynarodowej pozycji już mocnych branż i wykorzystanie szans rynkowych, z czasem taka interwencja powinna jednak uwzględniać coraz więcej branż na zalążkowym etapie rozwoju; powinny również zostać wypracowane przejrzyste mechanizmy doboru branż do pomocy (stworzenie dokumentu metodologicznego),
- → wzmacnianie awansu przemysłowego wewnątrz poszczególnych branż za sprawą horyzontalnych instrumentów polityki przemysłowej i kontraktów branżowych,
- → dostarczanie polskiemu przemysłowi kluczowych wspólnych zasobów, w postaci wysoko zaawansowanej infrastruktury technicznej, technologii cyfrowych i energetycznych, systemu zarządzania jakością, wykwalifikowanych pracowników i dostępu do surowców naturalnych.

**Obszar:** Rozwój innowacyjnych firm

Zaplanowana w ramach SOR logika interwencji umożliwi osiągnięcie założonego celu, którym jest zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw działających na rynkach krajowych i zagranicznych. W ramach tego obszaru w większości został zachowany ciąg przyczynowo-skutkowy pomiędzy zidentyfikowanymi problemami w diagnozie a celami i odpowiadającymi im działaniami, a także konkretnymi projektami (vide „fiszki” projektowe) i wskaźnikami. Niemniej jednak w odniesieniu do trzeciego kierunku interwencji, program: „Pakiet dla

przemysłów kreatywnych" tylko w niewielkiej części trafnie opisuje sposób dojścia do celu tego kierunku interwencji, gdyż przyszłe wsparcie dla tego sektora nie jest oferowane na mocy przyjętych kryteriów merytorycznych, które posłużyły do wyłonienia Programów Pierwszej Prędkości. W odniesieniu do proponowanych działań pojawiają się i takie, dla których niezidentyfikowane zostały wyzwania rozwojowe: np. w zakresie „Promowanie mobilności (w tym międzynarodowej) osób między sektorami (nauka/biznes) i w ramach sektorów, zbilansowanie udziału w międzynarodowej cyrkulacji talentów”. W dokumencie nie wskazano jako problemu aktualnego systemu kariery akademickiej, nienastawionego na mobilność i współpracę z przemysłem. Opisano za to niedoskonałą procedurę oceny innowacyjności poszczególnych rozwiązań (w tym wymagającego znacznego usprawnienia zarządzania wiedzą ekspertów zewnętrznych opiniujących innowacyjne projekty), choć żadne z działań Strategii nie odnosi się do tego problemu. Jednak w zakresie, w jakim programy zostały opisane w tym obszarze SOR, należy ocenić, że w większości przyczynią się one do osiągnięcia założonych celów.

W ramach tego obszaru w diagnozie zostały wskazane problemy odnoszące się do całego systemu innowacji (rozwój kapitału społecznego, ludzkiego, rozwój uczelni i instytutów badawczych), co znajduje odzwierciedlenie w zastosowanych działaniach, ale nie przekłada się już na wskaźniki. Katalog zaproponowanych wskaźników odnosi się do monitorowania efektów działań innowacyjnych firm, ale nie mierzy np. stopnia rozwoju kapitału ludzkiego (uzupełnieniem mogłoby tu być dodanie sumarycznego wskaźnika innowacyjności – wartość docelowa w roku 2020: PL w grupie krajów doganiających liderów, tak jak jest to przyjęte w Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki). Proponowane wskaźniki nie mierzą efektów interwencji w wybranych obszarach i technologiach.

Trafnie określony został horyzontalny wymiar interwencji – nie koncentruje się na konkretnym zagadnieniu, ale proponuje działania systemowe odnoszące się do całego systemu przedsiębiorstw innowacyjnych (np. wprowadzenie do programów szkolnych zajęć kształtujących postawy i cechy sprzyjające innowacji), ale jednocześnie skoncentrowane na wybranych zagadnieniach i technologiach. Z uwagi na brak wszystkich danych (np. kwoty przeznaczonej na realizację projektu „Pakiet dla przemysłów kreatywnych”) nie jest możliwe dokonanie oceny, czy zaplanowana struktura finansowania jest adekwatna do wyzwań i potrzeb, planowanych działań oraz założonych celów.

**Obszar:** Małe i średnie przedsiębiorstwa

W punkcie „cele i oczekiwane rezultaty” opisano zakładane w SOR cele rozwojowe w odniesieniu do sektora małych i średnich przedsiębiorstw – wśród nich znalazły się wyposażenie przedsiębiorców w niezbędne zasoby prowzrostowe, w tym kapitał finansowy i ludzki, oraz rozwinięcie nowych modeli współpracy skutkujących wzmocnieniem sieci kooperacji, które sprzyjają rozprzestrzenianiu informacji oraz zwiększaniu siły przetargowej ich członków. Uwzględniono także konieczność poprawy jakości ustawodawstwa gospodarczego, reformę systemu danin publicznych oraz sposobu działania instytucji publicznych tworzących warunki do prowadzenia aktywności gospodarczej. Koresponduje z tymi celami sześć kierunków interwencji, które umożliwią osiągnięcie założonych celów rozwojowych. Wszystkie sześć kierunków interwencji połączono z niezbędnymi działaniami. Orientacja obszaru „Małe i średnie przedsiębiorstwa” na podmiot, a nie przedmiotowy problem, sprawia, że większość z tych kierunków wspierana jest przez zapisy w innych

obszarach SOR – szczególnie tych odnoszących się do otoczenia instytucjonalnego, w tym prawnego, a także finansowania rozwoju i kapitału ludzkiego.

Należy zwrócić uwagę, że sygnalizowany wcześniej brak związku niektórych kierunków interwencji ze zdiagnozowanymi problemami, umiejscowienie ich w innych obszarach SOR, a także przypisanie wskaźników realizacji tylko niektórym z sześciu kierunków interwencji, może powodować uchylanie się przez poszczególne podmioty od odpowiedzialności za realizację konkretnych obszarów SOR. Zwrócić także trzeba uwagę na nierozłączność celów wewnątrz obszaru MŚP – związanych z kapitałem ludzkim i kompetencjami (trzeci i piąty kierunek interwencji).

Przy tym warto nadmienić, że nie wszystkie ze wskaźników dają podstawę do oceny, czy logika interwencji umożliwi osiągnięcie zakładanej ich wartości. Do kierunków interwencji odnosi się tylko wskaźnik udziału małych gospodarstw rolnych w ogólnej ich liczbie, natomiast dwa pozostałe odnoszą się do efektów działań na poziomie całego obszaru. Wątpliwości mogą budzić wartości wskaźnika dla udziału MŚP: jeśli odnoszą się one do rocznej dynamiki, to wydają się zbyt optymistyczne; jeśli do całego okresu – to nazbyt ostrożne. Przy rozważaniu przyjęcia wskaźnika odnoszącego się do miejsca Polski w Global Entrepreneurship Monitor warto zadać pytanie o perspektywy rozwoju tej metody i istnienia analogicznych raportów w latach 2020 i 2030.

**Obszar**: Kapitał dla rozwoju

Logika interwencji sprzyja osiągnięciu założonych celów, choć bardzo często jest opisana w sposób zdawkowy, wybiórczy i zbyt ogólny. Cele, które mają zostać osiągnięte:

- → wzrost stopy inwestycji o 5 p.p. – np. poprzez stworzenie instytucji wspierających i przejmowanie części ryzyka inwestycyjnego (chociaż odpływ kapitału zagranicznego może w znacznym stopniu utrudnić osiągnięcie zamierzonego poziomu wskaźnika już w 2020 roku),
- → wzrost poziomu oszczędności brutto gospodarstw domowych o 0,5 p.p. do roku 2020 – np. poprzez program budowy kapitału. Warto zaznaczyć, że nie podano poziomu tego wskaźnika dla roku 2015. W niestabilnym otoczeniu makroekonomicznym jest bardzo trudno określić, czy w 2030 roku oszczędności brutto Polaków będą na poziomie powyżej 5%.

Dodatkowo warto zaznaczyć, że wyznaczono aż sześć kierunków interwencji, dobrano zaś do nich zaledwie dwa wskaźniki. Brakuje wskaźników m.in. opisujących rozwój rynku finansowego. Podsumowując, warto opracować większą liczbę wskaźników, np. udział aktywów sektora finansowego, bankowego w relacji do PKB itp.

**Obszar:** Ekspansja zagraniczna

Wprowadzona w analizowanym obszarze logika interwencji jest zasadniczo poprawna i zapewnia kompleksowe wsparcie ekspansji zagranicznej: wybór priorytetowych sektorów eksportowych, instrumenty wsparcia dla MŚP, budowę długotrwałych relacji handlowych czy tworzenie marki polskiej gospodarki. Osiągnięcie celów w tym obszarze będzie utrudniał fakt, że dotyczą one zarówno wzrostu umiędzynarodowienia polskich firm, jak i przesunięcia geograficznego „ciężaru” ekspansji zagranicznej. Niewystarczającą uwagę zwrócono na kryteria rozpoczęcia i zakończenia wsparcia ekspansji zagranicznej w poszczególnych

działach, co może wpływać na trudności w monitorowaniu procesu dochodzenia do celów tych działań. Wydaje się także, że niedostatecznie podkreślono rolę celów i wskaźników pośrednich (np. wzrostu obrotów poszczególnych przedsiębiorstw i branż), pomijając kanały, poprzez które wzrost działalności eksportowej przedsiębiorstw prowadzi do zysku społecznego. Ocena adekwatności nakładów finansowych koniecznych do osiągnięcia celów w obszarze „Ekspansji zagranicznej będzie zależna od zakresu wykorzystania wsparcia sektorowego przez przedsiębiorstwa. W tym miejscu należy wysoko ocenić stworzenie silnej grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, która ma szansę na skupienie finansowania pochodzącego z różnych źródeł na przewidzianych w obszarze działaniach.

**Obszar:** Spójność społeczna

Logika interwencji zaproponowana w SOR odnośnie do obszaru „Spójność społeczna” zdaniem Ewaluatora umożliwi osiągnięcie założonych celów rozwojowych. Wynika ona z ogólnie przyjętych teorii społeczno-ekonomicznych i jest oparta na szeregu badań i analiz. Występują jednoznaczne związki przyczynowo-skutkowe między większością działań odpowiadających na wyzwania demograficzne, związane z ubóstwem i rynkiem pracy, a także z poprawą skuteczności usług społecznych i ich integracją. Brakuje wskaźnika odnoszącego się do niskiej dzietności – ten istotny problem opisano jedynie pobieżnie w diagnozie.

Zdaniem Ewaluatora w obecnej formie SOR zaplanowana logika interwencji, uzupełniona o zakrojone na dużą skalę działania, umożliwi osiągnięcie założonych celów rozwojowych, odnosi się do wszystkich zdiagnozowanych problemów i jest spójna wewnętrznie, choć wątpliwości budzi np. propozycja uzupełniania niedoborów na rynku pracy przez emigrantów, a także wpływ podejmowanych działań na rynek pracy.

Konieczne jest uzupełnienie interwencji o większą liczbę działań NEETs, dotyczących bezrobocia strukturalnego (zwłaszcza na terenach wiejskich), a także mających na celu dostosowanie do rynku pracy edukacji na każdym poziomie, nie tylko szkolnictwa wyższego i zawodowego.

SOR zakłada wiele działań finansowanych z funduszy publicznych. Jest to ryzykowne założenie ze względu na możliwy deficyt budżetowy, spowodowany zwłaszcza programem 500+ i zapowiadanym wsparciem budownictwa mieszkaniowego.

Należy też pamiętać, że większość zadań związanych z rynkiem pracy i polityką społeczną wykonywanych jest na poziomie samorządowym. Dlatego też należy w działania w zakresie spójności społecznej jak najwcześniej i w jak największym zakresie włączyć samorząd terytorialny i jego jednostki organizacyjne (PUP, MOPS, GOPS, PCPR, ROPS).

**Obszar:** Rozwój zrównoważony terytorialnie

Przyjęte w opisie obszaru kierunki interwencji odpowiadają zdefiniowanym celom, cele zaś odpowiadają na wyzwania sformułowane w diagnozie. Na poprawność logiki opisu interwencji i spójność obszaru (zarówno wewnętrzną, jak i w odniesieniu do pozostałych obszarów) korzystnie wpłynęły zmiany dotyczące prezentacji planowanych działań w podziale na okres do 2020 i do 2030 roku. Ograniczono, poprzez integrację zbliżonych do siebie wątków, liczbę kierunków interwencji. Pomogło również uszczegółowienie – wcześniej nazbyt wieloznacznych – zapisów. Poprawiono czytelność fragmentów poświęconych działaniom zorientowanym na pobudzanie aktywności społeczności lokalnych oraz

wzmocnienie przedsiębiorczości społecznej na obszarach wiejskich. Dzięki powyższym zmianom można wyżej ocenić szanse na osiągnięcie celów rozwojowych zapisanych w obszarze.

Pomimo dyskusji toczącej się w trakcie badania ewaluacyjnego nie udało się natomiast w pełni satysfakcjonująco rozwiązać problemu pomiaru, w jakim stopniu zakładane cele zostały osiągnięte. Propozycje były kilkukrotnie zmieniane. Z uznaniem Ewaluatora spotkał się m.in. pomysł zastosowania wskaźnika odnoszącego się do nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego. Zespół autorów SOR konsekwentnie dążył do zapewnienia ograniczonej liczby wskaźników przypadających na obszar (w obrębie całego dokumentu), trzeba jednak zauważyć, że obszar „Rozwój zrównoważony terytorialnie” jest na tle całej SOR fragmentem specyficznym – rozbudowanym i jednocześnie zróżnicowanym, w związku z czym warto do pomiarów zastosować poszerzony zestaw wskaźników. Pozwoliłoby to na pomiar (z osobna) stopnia, w jaki osiągnięto każdy z trzech, wskazanych w obszarze, celów rozwojowych. Ostatecznie zdecydowano o przyjęciu zestawu czterech wskaźników odnoszących się do efektów konwergencyjnych podejmowanej interwencji w wymiarach: Makroregionu Polska Wschodnia, województw (NUTS2), podregionów (NUTS3) i miasta/wsi. Oznacza to jednak, że zrezygnowano z próby zastosowania wskaźników odnoszących się bardziej bezpośrednio do poziomu jakości życia (pojawiają się one w obszarach wpływających na realizację Strategii, m.in. w obszarze środowisko, jednak nie w ujęciu międzyregionalnym). Tym bardziej Ewaluator uważa za zasadne uwzględnienie wskaźników mierzących jakość życia na poziomie fiszek projektowych, zwłaszcza odnoszących się do celów interwencji zaplanowanych względem miast, obszarów wiejskich i obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją.

**Obszar:** Prawo w służbie obywatela i gospodarki

Sprawne funkcjonowanie państwa jest głównym warunkiem osiągnięcia celów rozwojowych SOR, dlatego zaproponowane w obszarze „Prawo w służbie obywatelom i gospodarce” działania powinny wpłynąć pozytywnie na realizację założeń Strategii. Do urzeczywistnienia celów zapisanych w SOR może przyczynić się zarówno udoskonalenie systemu stanowienia prawa (co związane jest przede wszystkim z rozwojem systemu oceny wpływu regulacji oraz partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa), jak i przegląd oraz uproszczenie prawa. Skuteczna racjonalizacja procesów legislacyjnych może nie tylko wzmocnić społeczeństwo obywatelskie, ale również rozwinąć przedsiębiorczość, co z kolei przyczyni się do osiągnięcia założonych w Strategii wskaźników. Dzięki zmianom w dokumencie logika planowanej interwencji została bardziej dopasowana do zamierzonych celów/działań obszaru, a sama SOR stała się bardziej spójna wewnętrznie i zewnętrznie. Zmiany te polegały przede wszystkim na rozbudowaniu opisów planowanych działań.

Pomimo wielu korzystnych zmian podnoszących ocenę szans na osiągnięcie celów rozwojowych, autorzy analizowanego obszaru wciąż pomijają fakt, że dla „skutecznego państwa” (cel szczegółowy III SOR) ważny jest nie tyle system funkcjonowania prawa, ile sposób, w jaki funkcjonuje społeczeństwo, co ściśle wiąże się z wartością kapitału społecznego. W kontekście walki z „pułapką słabości instytucjonalnej” należy zwrócić szczególną uwagę na niską świadomość pracowników administracji w kwestii roli dialogu obywatelskiego w procesie zarządzania rozwojem kraju i – co za tym idzie – małe zaangażowanie urzędników w budowanie relacji administracji publicznej z obywatelami,

również przedsiębiorcami. Istnieje duże ryzyko braku woli i zdolności do zmiany kultury organizacyjnej administracji publicznej (z biurokratycznej na partycypacyjną), co może wpływać negatywnie na szansę osiągnięcia założonych celów rozwojowych. Kolejnym ryzykiem dla SOR, związanym z uwarunkowaniami zewnętrznymi, jest zarówno niewielkie zainteresowanie obywateli sprawami publicznymi, jak i ich nierówny dostęp do nich i związane z tym prawdopodobieństwo nierównego zaangażowania w proces stanowienia i monitorowania prawa różnych podmiotów i grup społecznych. Autorzy SOR częściowo odpowiedzieli na powyższe ryzyka w zaktualizowanej wersji dokumentu, wciąż pozostają one jednak realnym zagrożeniem dla możliwości osiągnięcia celów rozwojowych SOR. Podobna uwaga dotyczy zasady tworzenia polityk publicznych w oparciu o dowody, która, biorąc pod uwagę jej znaczenie dla realizacji celów Strategii, pozostaje w dokumencie tylko wspomniana. Należy także jeszcze dopracować diagnozę analizowanego obszaru, która w zakresie wymiaru „Doskonalenie systemu stanowienia prawa” wciąż pozostaje jego najsłabszym punktem.

**Obszar:** Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem

Pakiet interwencji zaplanowany w analizowanym obszarze powinien umożliwić osiągnięcie założonych celów rozwojowych. W ramach wszystkich trzech kierunków interwencji opisano niezbędne działania. Przyjęty podział pomiędzy obszarami „Prawo w służbie obywatela i gospodarki” i „Instytucje prorozwojowe i zarządzanie rozwojem” warto jednak uzasadnić. Operacjonalizacja celów SOR na poziomie programów niższego rzędu zapewne wyeliminuje zbieżność niektórych celów dwóch pierwszych obszarów III celu szczegółowego SOR. Zbieżność ta przy obecnym stanie prawnym umożliwiałaby związanym z tymi obszarami podmiotom uchylanie się od odpowiedzialności za realizację Strategii.

Przy tym, słusznie z punktu widzenia logiki interwencji, zintegrowano obszar odnoszący się do aktywności administracji w zakresie współpracy i partycypacji społecznej z działaniami na rzecz doskonalenia systemu stanowienia prawa. Niemniej jednak z punktu widzenia wyzwań rozwojowych, obecna słabość partnerów społecznych i gospodarczych zdaje się przesłanką do instytucjonalnej przebudowy systemu reprezentacji ich interesów gospodarczych, a nie tylko technicznego usprawnienia analiz przewidywanych skutków regulacji.

Należy zauważyć, że pierwszy z proponowanych wskaźników – mierzących, w jakim stopniu osiągnięto cel interwencji – odnosi się do całego obszaru interwencji, dwa zaś pozostałe odnoszą się do jednego z trzech kierunków interwencji – planowania przestrzennego. Przy założeniu, że SOR będzie realizowana sprawnie, można uznać docelowe wartości wskaźników za realne, choć w przypadku pozwoleń na budowę proponowane wartości docelowe (2030) wydają się nie do osiągnięcia w krajach naszego kręgu kulturowego (patrz *Doing Business* 2016). Warto pamiętać, że źródło danych (raport NIK z kontroli w mazowieckim MIB) może już nie istnieć w momencie weryfikacji wartości wskaźnika.

**Obszar:** E-państwo

Zaproponowana w ramach SOR logika interwencji, co do zasady, powinna pozwolić na osiągnięcie założonych celów rozwojowych, choć kierunki interwencji są z nimi zbieżne jedynie w umiarkowanym stopniu. Osiągnięcie wskaźników opisujących cele jest możliwe w znacznej mierze dzięki dużemu stopniowi ogólności wskaźników i niewielkiej ich liczbie. Określono jedynie dwa wskaźniki, z których tylko jeden dotyczy kwestii fundamentalnej –

odsetka osób korzystających z internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy. Drugi wskaźnik, choć mający swoje źródło w dokumentach unijnych, ma dla rozwoju e-państwa mniejsze znaczenie.

Wskazane w tej części działania opierają się na mechanizmie, polegającym na tym, że zwiększenie podaży wysokiej jakości usług publicznych doprowadza do wzrostu popytu na dostęp do sieci szerokopasmowych oraz na elektroniczne usługi publiczne i komercyjne. Jest to prawidłowe rozumowanie. Realizacja planowanych działań niewątpliwie przyczyni się do poprawy w zakresie zarówno efektów, jak i wskaźników. Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa oraz Kompetencje w społeczeństwie informacyjnym wprost oddziałują na wskaźnik „Odsetek osób korzystających z internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy”. Program Narodowy Plan Szerokopasmowy oraz poświęcony mu instrument finansowy na rzecz MŚP działających w sektorze telekomunikacyjnym wpływają na odsetek gospodarstw domowych w zasięgu internetu o prędkościach co najmniej 30 Mb/s oraz 100 Mb/s.

W Strategii nie podano danych, które umożliwiałyby ocenę adekwatności nakładów finansowych do wyzwań, potrzeb, planowanych działań oraz założonych celów.

**Obszar:** Finanse publiczne

Odpowiedź na pytanie, czy zaproponowana logika interwencji umożliwi osiągnięcie założonych celów rozwojowych, nie jest jednoznaczna. Z jednej strony, SOR prawidłowo wskazuje na stabilne finanse publiczne jako warunek konieczny do osiągnięcia celów rozwojowych, z drugiej nie określa wprost zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, wynikających ze zwiększania wydatków socjalnych.

Ponadto, SOR ujmuje kategorie dochodów i wydatków bardzo szeroko. W obszarze „Finanse publiczne” nie wskazano, na jakie zadania przeznaczane będą środki finansowe. Analiza opiera się na przewidywanych wpływach budżetowych. Z oczywistych względów są to jedynie prognozy twórców SOR, a więc nie da się wprost odpowiedzieć, czy przewidywane nakłady finansowe są wystarczające, by osiągnąć zamierzone cele rozwojowe. SOR ma charakter strategiczny, a nie operacyjny – nie jest studium wykonalności, w którym wskazuje się szczegółowo źródła finansowania, budżet projektów oraz zakładane „kamienie milowe” i wskaźniki monitorujące. Z tego powodu nie można odpowiedzieć na pytanie, czy struktura nakładów finansowych jest adekwatna do wyzwań i planowanych działań.

Prawidłowo wskazano na konieczność zwiększenia bazy dochodów budżetowych oraz potrzebę racjonalizacji wydatków publicznych. Należy uznać, że jeżeli cele (zwiększenie dochodów budżetowych i racjonalizacja wydatków) zostaną osiągnięte, to wówczas istnieje duża szansa na utrzymanie stabilności finansów publicznych, która z kolei jest warunkiem koniecznym do osiągnięcia celów rozwojowych.

**Obszar:** Efektywność wykorzystania środków UE

Osiągnięcie założonych celów rozwojowych kraju jest możliwe dzięki wdrożeniu planowanych działań. Określone w strategii interwencje odnoszą się do wszystkich wskazanych problemów. Największą słabością na poziomie logiki interwencji w ramach obszaru jest kwestia wskaźników. Zbyt ogólne opisywanie interwencji powoduje spory problem z określeniem adekwatnych wskaźników dla całego obszaru objętego interwencją. Jeśli takich wskaźników nie określimy, istnieje zagrożenie, że utrzymamy *status quo* pomimo

wdrożenia zaplanowanych działań, zwłaszcza że kroki zmierzające ku zwiększeniu efektywności wykorzystania środków UE czynione są przecież od momentu ich pojawienia się w Polsce. Zaplanowana struktura wydatków w ramach niniejszego obszaru SOR jest adekwatna do planowanych działań. Nie przekłada się to jednak wprost na możliwość osiągnięcia planowanych celów, bowiem zależy to w dużej mierze od czynników (i instytucji), na które działania te mają ograniczony wpływ[10].

**Obszar:** Kapitał ludzki

Logika interwencji zaproponowana w ramach obszaru „Kapitał ludzki” częściowo umożliwia osiągnięcie zaplanowanych celów rozwojowych. Logika ta obejmuje obszary problemowe kapitału ludzkiego, zdrowia i kapitału społecznego, cele dotyczące kapitału ludzkiego i społecznego oraz cztery kierunki interwencji (związane z kształceniem, ochroną zdrowia, kapitałem społecznym i kulturą). Wątpliwości budzi zastosowanie scentralizowanych metod wsparcia społeczeństwa obywatelskiego w zaproponowanym pakiecie projektów. Brakuje także rozwiązań strategicznych i systemowych dotyczących sportu, zwłaszcza sportu powszechnego.

Jeśli chodzi o osiągnięcie wskaźników rezultatu, należy zwrócić uwagę, że mimo iż zdiagnozowanym problemem jest niedostosowanie szkolnictwa wyższego do potrzeb rynku pracy[11], to jednak zastosowany został wskaźnik dotyczący dopasowania szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy (stopa bezrobocia absolwentów szkół prowadzących kształcenie zawodowe wg BAEL). Brakuje także powiązania systemu ochrony zdrowia z promocją aktywności fizycznej, która może zapobiec wielu schorzeniom cywilizacyjnym, a w rezultacie zmniejszyć koszty leczenia.

Zaproponowana logika umożliwi osiągnięcie celów rozwojowych pod warunkiem ścisłego powiązania kultury z kapitałem społecznym, decentralizacji wsparcia dla społeczeństwa obywatelskiego oraz silniejszego związania aktywności fizycznej z ochroną zdrowia. Konieczne jest połączenie działań z tego obszaru z działaniami w obszarze „Spójność społeczna”.

**Obszar:** Transport

Zaproponowana w SOR logika interwencji w niepełny sposób umożliwi osiągnięcie założonych celów rozwojowych. W ramach celu szczegółowego I przewiduje się zwiększenie innowacyjności polskich przedsiębiorstw na rynku krajowym i rynkach zagranicznych, zmniejszenie barier rozwojowych dla przedsiębiorczości oraz zwiększenie umiędzynarodowienia polskiej gospodarki, lecz w obszarze transportu nie zaproponowano żadnych działań mających jakiekolwiek powiązanie z tym celem. Działaniami takimi mogłyby być demonopolizacja rynku kolejowych przewozów pasażerskich czy obniżenie podatkowo-prawnych barier wejścia na rynek transportu osób i towarów.

[10] Zestawienie projektów strategicznych w ramach poszczególnych obszarów pod kątem średniej liczby podmiotów je realizujących dokonane w rozdziale 2.1.4 wskazuje jednoznacznie, iż jest to obszar w największym stopniu powiązany z całym systemem instytucjonalnym państwa (średnio 7,3 podmiotu).

[11] Zgodnie np. z danymi BDL GUS, które wskazują, że odsetek osób z wykształceniem wyższym w ogólnej liczbie osób bezrobotnych rośnie nieprzerwanie od 8,5% w 2008 roku do 12,8% w 2015 roku).

Cel szczegółowy II wskazuje na poprawę dostępności usług świadczonych w odpowiedzi na wyzwania demograficzne, jednak w obszarze transportu nie zaproponowano żadnego działania mającego powiązanie z tym celem. Działaniem, które mogłoby w skuteczny sposób odpowiedzieć na postawione wyzwanie, byłoby skonstruowanie narzędzi organizacyjno-finansowych, pozwalających na zapewnienie transportu na terenach nisko zurbanizowanych.

Cel szczegółowy III, który porusza m.in. kwestię wykorzystania środków z budżetu Unii Europejskiej tak, by przekładały się one na trwałe efekty rozwojowe, zapewniające możliwość dalszego dynamicznego i równomiernego wzrostu społeczno-gospodarczego, również nie został poparty sprecyzowanymi działaniami w dziedzinie transportu, takimi jak określenie sposobów przygotowania i realizacji inwestycji w infrastrukturę transportową w taki sposób, aby uniknąć nierównomiernych nakładów na inwestycje w trakcie każdej perspektywy finansowej (bardzo niewielkie w pierwszych latach i nieproporcjonalnie wysokie w dwóch końcowych latach).

**Obszar:** Energia

Kluczowym problemem odnoszącym się do zaproponowanych interwencji publicznych w obszarze energia jest zbyt dużo celów, co przy ich ogólnikowości nie pozwala odpowiedzieć na pytanie, co jest realnym priorytetem i jak rozstrzygać kluczowe dylematy występujące przy realizacji poszczególnych działań. W zależności od nacisku na poszczególne kierunki interwencji, a nawet poszczególne działania w ramach danych kierunków interwencji, docelowy kształt polskiej energetyki może się znacząco różnić, co nie pozwala na odpowiedź na pytanie o zgodność zdiagnozowanych wyzwań z planowanymi działaniami. Główny problem to brak docelowego miksu energetycznego, który stanowi wskaźnik stopnia modernizacji energetyki, a przez to dobrą odpowiedź na pytanie o wpływ na wyzwania i cele rozwojowe całego planu. Wpływ na cele rozwojowe kraju będzie zależał od synchronizacji planowanych kierunków interwencji i działań – możliwe są bowiem różne warianty realizacji Strategii i brak jest wskazań, które są priorytetowe, optymalne lub bardziej prawdopodobne.

Kierunki interwencji są ułożone prawidłowo, tzn. kluczową kwestią jest wskazanie jako pierwszego celu bezpieczeństwa energetycznego. Należy jednak podkreślić, że po osiągnięciu określonego stopnia bezpieczeństwa (brak określenia w SOR właściwego wskaźnika bezpieczeństwa energetycznego – nadwyżki mocy dyspozycyjnej) należy skoncentrować się na innych działaniach. Zbyt mało uwagi poświęcono w SOR interwencjom ograniczającym koszt pozyskania energii.

**Obszar:** Środowisko naturalne

Część dotycząca środowiska jest opisana dziedzinowo, mimo że prawidłowo została nazwana jako horyzontalna. Z tego punktu widzenia logika w samej Strategii jest zachwiana. Zagadnienia związane ze środowiskiem naturalnym, określone jako horyzontalne, powinny przenikać wszystkie dziedziny i cele strategii, a tak się nie dzieje. Analizując SOR, można odnieść wrażenie, jakby obszar „Środowisko naturalne” został dodany „na końcu”. Nie dla wszystkich kierunków interwencji zostały zaplanowane wskaźniki monitoringu. W rezultacie trudno ocenić będzie stopień, w jakim cele zostały osiągnięte, a więc logika interwencji publicznej nie została zachowana. Część kierunków interwencji trafnie odpowiada na wyzwania (np. w dziedzinie zasobów wodnych i ograniczenia niskiej emisji), ale pojawiły się

również zapisy kontrowersyjne (wykorzystanie biomasy leśnej do celów energetycznych, ochrona zasobów środowiska przez ich użytkowanie). Zaplanowane interwencje odpowiadają tylko na wybrane wyzwania, a nie rozwiązują problemu kompleksowo. Warto dodać, że szansa na osiągnięcie założonych celów zależy od przyjętych rozwiązań szczegółowych.

W diagnozie wskazano na trendy w wykorzystaniu zasobów i deponowaniu szeroko rozumianych odpadów w środowisku. Traktuje się je jako wyzwanie i jednocześnie czynnik mogący stanowić impuls w kierunku rozwoju zielonej gospodarki – nie jest to jednak odzwierciedlone wyraźnie w interwencjach. Należałoby w większym stopniu powiązać rozwój przemysłu i rolnictwa z innowacyjnymi technologiami prośrodowiskowymi.

**Obszar:** Bezpieczeństwo narodowe

Zdaniem Ewaluatora zaproponowana w ramach SOR logika interwencji, zwłaszcza w obszarze „Reindustrializacja”, co do zasady powinna umożliwić osiągnięcie założonych celów, jednak przy założeniu silnej koordynacji działań podejmowanych przez podmioty odpowiedzialne za realizację działań z obszaru „Reindustrializacja” oraz politykę obronną kraju. Ze względu jednak na poufny charakter wielu zagadnień związanych z obszarem „Bezpieczeństwo narodowe” uwagi zostały przekazane przedstawicielom kierownictwa Ministerstwa Rozwoju w trybie poufnym.

### 2.1.3. Czy założenia i cele SOR są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym i krajowym, w tym w szczególności ze strategią Europa 2020?

Założenia i cele SOR przedstawione w najbardziej aktualnej wersji Strategii z 30 listopada 2016 roku są już w zdecydowanej większości spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym, w szczególności ze strategią Europa 2020 oraz tzw. Planem Junckera, choć realizację wybranych elementów obszarów mogłoby wspomóc szersze odwołanie się do unijnych inicjatyw przewodnich (np. w obszarze „Reindustrializacja”). Warto jednak zaznaczyć, że ze względu m.in. na wielość celów czy niedostatecznie precyzyjnie opisaną logikę interwencji Strategia nie wpisuje się w pełni w założenia unijnej polityki energetyczno--klimatycznej.

SOR stanowi aktualizację Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju i w niektórych obszarach zakłada odmienną logikę interwencji państwa w gospodarce w porównaniu do dotychczasowych krajowych strategii rozwoju. W rezultacie przyjęcie SOR będzie wymagać aktualizacji podrzędnych wobec SOR strategii zintegrowanych, a może nawet rewizji całej polityki państwa w zakresie programowania rozwoju. Przeprowadzenie takiej aktualizacji wykracza jednak poza zakres przedmiotowy badania ewaluacyjnego.

**Obszar:** Reindustrializacja

Założenia i cele SOR w obszarze „Reindustrializacja” są zasadniczo spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym i krajowym, w szczególności ze strategią Europa 2020 (i jej projektem przewodnim „Polityka przemysłowa”) i tzw. Planem Junckera.

SOR zakłada odmienną logikę interwencji państwa w gospodarce w porównaniu do dotychczasowych strategii rozwoju kraju, co wiąże się z potrzebą aktualizacji strategii zintegrowanych. Z kolei wybrane strategie średniookresowe (SIEG, BEiŚ, a także projekt Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej) zawierają wiele działań, które mogłyby uzupełnić treści SOR.

Realizacja wybranych wymiarów w obszarze mogłaby skorzystać na szerszym odwołaniu do unijnych inicjatyw przewodnich, które rozszerzają logikę SOR. Dotyczy to m.in. inteligentnych zamówień publicznych i normalizacji, partnerstw na rzecz bezpieczeństwa surowcowego i infrastruktury („Unia Innowacji”), testu konkurencyjności w ocenie regulacji. Plan Junckera stanowi dużą szansę dla SOR, gdyż zakłada wsparcie prywatnych i publicznych inwestycji przeznaczonych na infrastrukturę, innowacje i sektor MŚP. Ma ono obejmować finansowanie o charakterze zwrotnym oraz pomoc techniczną.

Strategia może być niespójna z dokumentami unijnymi dotyczącymi: wymogu dostosowań KIS i RIS do selektywnej polityki przemysłowej; działań na rzecz ograniczenia zużycia energii, zasobów i zmian technologicznych w przedsiębiorstwach przemysłowych (SOR w obszarze „Reindustrializacja” ogranicza się do stworzenia „koncepcji", podczas gdy konieczne są działania); oraz wsparcia „polskiego” kapitału (Europa 2020 zakłada wzmocnienie Jednolitego Rynku).

**Obszar:** Rozwój innowacyjnych firm

Założenia i cele przedstawione w tym obszarze SOR są w większości spójne z dokumentami europejskimi (strategią Europa 2020 oraz Planem Junckera, który jest sformułowany bardzo ogólnie). Jednak w ramach obszaru poświęconego rozwojowi innowacyjnych firm należałoby przeznaczyć nieco więcej miejsca na kwestię starzenia się społeczeństwa („technologie umożliwiające osobom starszym samodzielne życie i aktywne funkcjonowanie w społeczeństwie”) poprzez stymulowanie wdrażania innowacji w tej dziedzinie. Należy dodać, że obszar ten jest również w przeważającej części spójny z krajowymi dokumentami strategicznymi (Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Program Rozwoju Przedsiębiorczości do roku 2020). Jednakże proponowane działania nie wyczerpują wszystkich kierunków interwencji wskazanych w tych dokumentach, np. bardzo enigmatycznie zostały opisane działania mające na celu podniesienie jakości i liczebności polskiej kadry akademickiej (zwłaszcza w odniesieniu do młodych naukowców) – znalazł się jedynie zapis o „zapewnieniu odpowiedniej podaży kadr B+R”. Dodatkowo w ramach działań zaplanowanych w opisywanym obszarze znajdują się działania nakierowane na cały system innowacji, a proponowane wskaźniki odnoszą się do działalności firm i nakładów na działalność B+R (w tym drugim przypadku jest odniesienie do całego systemu innowacji, ale jedynie w aspekcie finansowym, a proponowane działania dotyczą również kapitału ludzkiego i społecznego oraz stymulowania współpracy na linii nauka–biznes). Warto ujednolicić wskaźniki zgodnie ze SIEG i zaproponować monitorowanie Strategii poprzez wskaźnik: „Pozycja Polski wśród krajów UE pod względem sumarycznego wskaźnika innowacyjności” (wartość docelowa w roku 2020: PL w grupie krajów doganiających liderów).

**Obszar:** Małe i średnie przedsiębiorstwa

Cele i założenia SOR w tym obszarze są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami krajowymi oraz Strategią Europa 2020 z jej inicjatywami flagowymi. Warto podkreślić, że

inicjatywy sektorowe czy wzmacnianie sieciowania przedsiębiorstw spójne jest z tendencją do identyfikowania specjalizacji krajowych i regionalnych charakterystycznych dla polityki reindustrializacji i renesansu polityki przemysłowej po kryzysie 2008/2009, jak również kierunkami wytyczania specjalizacji „inteligentnych” w ramach polityki innowacyjnej, której założenia realizuje częściowo polityka spójności. Tym samym wsparcie instytucjonalne uzyskuje Plan Junckera, zorientowany na inwestycyjną stronę realizacji Strategii Europa 2020.

**Obszar:** Kapitał dla rozwoju

Założenia i cele przedstawione w obszarze „Kapitał dla rozwoju” są w zdecydowanej większości spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym i krajowym – zwłaszcza ze strategią Europa 2020. W dokumencie brakuje jednak szczegółowych działań i projektów oraz opisów, w jaki sposób działania te mają być realizowane. Przeanalizowawszy szereg dokumentów i spójności zewnętrznej SOR z dokumentami zewnętrznymi, można wyróżnić dwa najistotniejsze poziomy: krajowy oraz unijny. Z analizy tego obszaru wynika, że bardzo często dokumenty krajowe odpowiadają na wytyczne kierowane z poziomu unijnego. Najważniejszymi dokumentami, które analizowano pod kątem spójności z SOR, były: Długookresowa strategia rozwoju kraju, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Program Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r., Foresight technologiczny przemysłu – InSight2030: aktualizacja wyników oraz krajowa strategia inteligentnej specjalizacji, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Stanowisko GPW w sprawie Unii Rynków Kapitałowych, Ustawa o NBP, KNF, BFG, Prawo Bankowe i inne, Dyrektywa CRD IV i inne. W obszarze „Kapitał dla rozwoju” pominięto przeciwdziałanie upadłości przedsiębiorstw (wiele MŚP ma problemy z przetrwaniem pierwszego roku na rynku), a jest to zapisane jako priorytetowe działanie w Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki. W SOR nie zapisano działań wspierających działania priorytetowe zawarte w Programie Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 roku, mających na celu wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki (priorytet „Polskie przedsiębiorstwa na rynkach globalnych) – zwłaszcza odsetek MŚP eksportujących poza UE PL (2010): 3 %; cel do 2020 r.: 5% (średnia UE: 8%). Wprawdzie w SOR przewidziano wspieranie ekspansji zagranicznej, w pewnych obszarach brakuje jednak działań odnoszących się do tego zagadnienia.

**Obszar:** Ekspansja zagraniczna

Założenia całej części analizowanego obszaru są zgodne z odpowiadającymi im elementami strategii europejskich. Proponowane zwiększenie umiędzynarodowienia polskiej gospodarki oraz geograficzna dywersyfikacja działalności zagranicznej polskich przedsiębiorstw mogą przyczyniać się do wzrostu zatrudnienia oraz zwiększeniu nakładów na badania i rozwój. Pomimo że działania przewidziane w tym obszarze mają charakter pomocniczy – głównie względem reindustrializacji – to pośrednio przyczyniają się do promocji inteligentnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Umocnienie pozycji Polski w globalnych łańcuchach tworzenia wartości, a także wzrost udziału wyrobów wysokiej techniki w eksporcie odpowiadają na potrzebę wzmacniania zdolności konkurencyjnych unijnej gospodarki w globalnym otoczeniu. Jednym z najpoważniejszych problemów w tym obszarze może stać się względnie „autonomiczne” wyznaczanie celów ekspansji zagranicznej polskich

firm. Nie zakłada się też współpracy z analogicznymi podmiotami w innych krajach lub regionach.

**Obszar:** Spójność społeczna

Cele i założenia SOR w tym obszarze są zasadniczo spójne z najważniejszymi politykami i strategiami krajowymi, Strategią Europa 2020 i Planem Junckera. Wątpliwości budzi kwestia rynku pracy. W Strategii Europa 2020 wskazano cel związany z edukacją, dotyczący problemu osób przedwcześnie kończących naukę szkolną, który obejmuje ograniczenie wskaźnika przerywania nauki do 10% w porównaniu z obecnym poziomem 15% oraz zwiększenie do 2020 roku odsetka osób w wieku 30–34 lat mających wyższe wykształcenie z 31% do co najmniej 40%. Celu tego nie ma w SOR (poza jednym działaniem); tymczasem wg danych MPiPS wśród bezrobotnych dominują osoby bez kwalifikacji. Mimo poprawy sytuacji w zakresie edukacji jest to nadal istotny problem. Ponadto w SOR brakuje diagnozy dotyczącej osób z kategorii NEET i osób pozbawionych kwalifikacji.

**Obszar:** Rozwój zrównoważony terytorialnie

Założenia i cele SOR są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym. W badaniu ewaluacyjnym ocenie poddano spójność obszaru ze: Strategią Europa 2020 (wraz z Planem Junckera), Agendą Terytorialną UE 2020, Programem Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych, Krajowym Programem Reform, ŚSRK 2020, Paktem Amsterdamskim i Porozumieniem z Bristolu. Zmiany dokonane w najbardziej aktualnej wersji SOR (30.11.2016) sprawiły, że dokument jest w większym stopniu spójny z istniejącymi dokumentami krajowymi i unijnymi. Dotyczy to niektórych zapisów w części poświęconej Polsce Wschodniej oraz – co szczególnie widoczne – Programu dla Śląska. Tu nastąpiła wyraźna zmiana w odniesieniu do pożądanego profilu gospodarczego regionu. Zasygnalizowano bowiem zamiar odejścia w polityce rozwoju od tradycyjnych sektorów gospodarki.

Wcześniejsze wersje SOR stały w sprzeczności z zapisami Strategii Europa 2020, Krajowego Programu Reform i Programu Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych. Głównym problemem były kwestie związane z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem terenów miejskich i wiejskich.

Warto podkreślić nacisk położony w dokumencie na rozwój kompetencji administracji samorządowej. Dotyczyć ma on szczególnie jej współpracy z otoczeniem: przedsiębiorcami, inwestorami, mieszkańcami, w tym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Istotna jest również deklaracja wsparcia samorządów w zakresie prawno-inwestycyjnym, strategicznym i planistycznym (na przykład organizacja Centrum Wsparcia Doradczego). Zaakcentowano znaczenie inwestycji regionalnych poprzez dodanie nowych interwencji pod nazwą „Tworzenie warunków do inwestowania” oraz „Zapewnienie efektywnego systemu finansowania przedsięwzięć rozwojowych”. Działania w powyższych obszarach odpowiadają zadaniom i wyzwaniom zdefiniowanym dla Polski w Planie Junckera.

**Obszar:** Prawo w służbie obywatela i gospodarki

Założenia i cele obszaru „Prawo w służbie obywatelom i gospodarce” SOR wpisują się w najważniejsze polityki i strategie na poziomie unijnym. W strategii Europa 2020 zaprezentowano wizję rozwoju opartego na fundamentach społecznej gospodarki rynkowej XXI wieku. Zwrócono uwagę na stabilny wzrost gospodarczy oraz zapewnienie wysokiego

poziomu zatrudnienia, produktywności i spójności społecznej. Biorąc pod uwagę działania zaproponowane w analizowanym obszarze SOR, uznać należy je za spójne, choć pozostające tylko w pośrednim związku z pięcioma priorytetowymi celami strategii „Europa 2020”. Analogicznie, porównując założenia zawarte w „Prawie w służbie obywatelom i gospodarce” z celami Planu Inwestycyjnego dla Europy, czyli tzw. Planem Junckera (zwłaszcza w zakresie poprawy przepisów europejskich oraz ujednolicenia przepisów inwestycyjnych na jednolitym rynku europejskim), uznać należy je za spójne, choć w niewystarczającym stopniu uwzględniające działania na rzecz szybszego i lepszego transponowania i wdrażania ustawodawstwa UE.

Obszar „Prawo w służbie obywatelom i gospodarce” jest spójny również z celami i założeniami najważniejszych strategicznych dokumentów krajowych w tym z 1) obszarem strategicznym Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju – „Sprawne i efektywne państwo”, który odpowiada także celowi „Sprawne państwo” Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, 2) strategiami zintegrowanymi, w tym a) Strategią Sprawne Państwo 2020 (ze wszystkimi jej celami), b) Strategią Innowacyjności i Efektywności Gospodarki i jej wykonawczym Programem Rozwoju Przedsiębiorstw (w zakresie celu „Dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki”), c) Strategią Rozwoju Kapitału Społecznego (w zakresie celu „Poprawa mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne”). Dodatkowo warto podkreślić, że w proces dochodzenia do celów obszaru C1 SOR zaangażowane mogą być środki finansowe PO WER 2014-2020, w tym głównie Oś Priorytetowa „Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji” oraz planowane w jej ramach działania ukierunkowane na usprawnienie procesu stanowienia prawa (również konsultacje publiczne), bardziej skuteczny wymiar sprawiedliwości i administrację publiczną, a także usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych i planowania przestrzennego.

**Obszar:** Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem

Cele i założenia SOR w analizowanym obszarze (łącznie z obszarem „Prawo w służbie obywatela i gospodarki”) są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami krajowymi oraz Strategią Europa 2020 z jej inicjatywami flagowymi, których warunkiem realizacji jest skuteczność i efektywność działania administracji publicznej, w tym usprawnienie procesu legislacyjnego. Tym samym wsparcie uzyska Plan Junckera, zorientowany na inwestycyjną stronę Strategii Europa 2020.

**Obszar:** E-państwo

Założenia i cele SOR w obszarze E-państwo generalnie są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym i krajowym, w tym w szczególności ze strategią Europa 2020. Dostrzeżone niespójności nie są bardzo istotne. Można je dostrzec jedynie przy zastosowaniu niektórych wykładni prawa.

Przy dość ogólnikowych zapisach SOR trudno jednoznacznie ocenić stopień niezgodności np. z Kodeksem postępowania administracyjnego. Ewentualne problemy mogą dotyczyć ingerencji w wolność gospodarczą. W przypadku programów wymuszających płatności bezgotówkowe istnieje wszak niebezpieczeństwo sprzeczności z Konstytucją i obowiązującą obecnie Ustawą o swobodzie działalności gospodarczej, ew. z projektowaną Konstytucją biznesu.

**Obszar:** Finanse publiczne

SOR odnosi się w tym obszarze zarówno do dokumentów krajowych, jak i europejskich. Wprost określa ramy wydatków i deficytu sektora finansów publicznych zawartych w Pakcie Stabilności i Wzrostu oraz w krajowych przepisach narzucających ograniczenia wynikające ze stosowania stabilizacyjnej reguły wydatkowej.

**Obszar:** Efektywność wykorzystania środków UE

Obszar związany z efektywnością wykorzystania środków UE ma charakter przekrojowy. Założenia i cele w tym obszarze są nie tyle spójne z politykami i strategiami na poziomie unijnym i krajowym, ile warunkują sprawną ich realizację. Istotą interwencji jest wzmocnienie powiązania systemu wdrażania środków UE z systemem planowania i finansowania rozwoju w Polsce, obejmującym całokształt mechanizmów realizacyjnych i źródeł finansowania. Każdy z dokumentów strategicznych zakłada *implicite*, iż system jego realizacji będzie sprawny i efektywny.

**Obszar:** Kapitał ludzki

Cele i założenia SOR w obszarze „Kapitał ludzki” są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami krajowymi, Strategią Europa 2020 oraz Planem Junckera (choć duża część kwestii omawianych w tym obszarze nie jest obecna w tych dokumentach). Obszar uwzględnia tak istotne kwestie ze Strategii Europa 2020, jak inwestowanie w umiejętności i synergia między światem edukacji i światem pracy. Brakuje jedynie wskazanych w Strategii Europa 2020 działań dążących do ograniczenia liczby osób przedwcześnie kończących naukę.

**Obszar**: Transport

Założenia i cele SOR są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym i krajowym, w tym ze strategią Europa 2020. W SOR występują jednak niewielkie braki.

Europa 2020 oraz Plan Inwestycyjny dla Europy (tzw. Plan Junckera) są dokumentami, które bardzo ogólnie opisują cele oraz działania. Stąd też opisane dalej niespójności nie są rażące, dotyczą bowiem tylko kwestii, które zostały w SOR pominięte lub niedostatecznie opisane. W ramach Strategii Europa 2020 na poziomie UE wskazuje się konkretne działania mające na celu modernizację sektora transportu i zmniejszenie jego udziału w emisji związków węgla. W tym zakresie SOR jest całkowicie spójna z Europą 2020. Nieco gorzej sytuacja wygląda w kwestii działań na poziomie krajowym. Europa 2020 wskazuje na konieczność „skoordynowanej realizacji projektów infrastrukturalnych w ramach sieci bazowej UE”, a sprawa ta tylko częściowo została poruszona w SOR (mowa bowiem o ukończeniu sieci bazowej TEN-T, ale brak informacji o metodach koordynacji tych inwestycji). Europa 2020 poleca także „skierowanie uwagi na transport w miastach, które są źródłem dużego zagęszczenia ruchu i emisji”. SOR, owszem, wskazuje na szereg działań, które w założeniu mają ograniczyć emisję zanieczyszczeń w miastach, ale nie oferuje żadnych innych działań dla obszarów pozamiejskich.

Z kolei Plan Junckera mówi o „reformach strukturalnych zmierzających do usunięcia przeszkód dla inwestowania w projekty z zakresu infrastruktury transportowej i systemów transportowych, zwłaszcza w wymiarze transgranicznym”. Mowa jest także

o „zagwarantowaniu przyjęcia, a następnie wdrożenia czwartego pakietu kolejowego”. SOR w ogóle nie odnosi się do tych wytycznych i w ogóle nie porusza tematu usprawnienia realizacji inwestycji w sferze prawno--organizacyjnej. Również temat IV pakietu kolejowego w SOR nie został omówiony, mimo że stanowi on wyraźny bodziec do poprawy konkurencyjności na rynku kolejowych przewozów pasażerskich, a poprawa konkurencyjności polskich przedsiębiorstw stanowi ważny element SOR.

**Obszar:** Energia

Trudność z odpowiedzią na to pytanie wiąże się z poruszaną kwestią wielości celów, kierunków interwencji oraz działań, co powoduje, że SOR daje kierunek rozwoju energetyki, ale nie daje wskazówek co do tempa, w jakim zmiana systemu energetycznego będzie następować. To uniemożliwia odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu SOR wpisuje się w postulowaną strategię polityki energetyczno-klimatycznej UE. Dodatkową trudnością oceny synchronizacji SOR z unijną polityką są wciąż trwające prace legislacyjne odnoszące się do kluczowych zagadnień energetycznych (w grudniu Komisja Europejska przedstawiła propozycję regulacji rynku energii w UE), które mogą skutkować różnymi konsekwencjami dla Polski (np. ewentualna zgoda na rynek mocy obejmujący instalacje węglowe).

Niemniej wiele projektów energetycznych wpisuje się w Plan Junckera, czego dowodem jest złożona już lista projektów w obszarze energetyki. Na liście tej zabrakło m.in. projektu dotyczącego wsparcia kredytowego dla działań wynikających ze strategii na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej domów jednorodzinnych.

**Obszar:** Środowisko naturalne

W obszarze „Środowisko naturalne” odwołano się do podstawowych dokumentów międzynarodowych i unijnych w dziedzinie walki ze zmianami klimatu, takimi jak Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Protokoły z Kioto, Porozumienia Paryskie (na marginesie – Porozumienia Paryskie zostały ratyfikowane przez Polskę, a w tekście SOR na stronie 234 wciąż widnieje informacja, że dopiero będą one ratyfikowane), a w przyszłości Pakiet energetyczno-klimatyczny UE. Stwierdzenie, że Polska redukuje emisję w ramach tych zobowiązań, jest niezbędnym minimum, ale nadal brak jasnej deklaracji, że tak też będzie w przyszłości.

Ponadto, w obszarze „Energetyka” w ostatniej dostępnej wersji SOR pojawiły się zapisy dotyczące wykorzystania OZE, transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, efektywności energetycznej. Należy to ocenić pozytywnie w kontekście realizacji zewnętrznych zobowiązań Polski oraz w kontekście szans rozwojowych kraju. Nie ma jednak pewności, że zapisy te traktowane są jako priorytetowe.

Jeżeli chodzi o realizację Planu Junckera, na podstawie kilkuzdaniowych opisów projektów strategicznych (brak „fiszek” projektowych w tym obszarze) trudno określić jednoznacznie, jak bardzo mogą się one wpisać w „Okno infrastrukturalne” lub „Okno innowacyjne” planu w analizowanym obszarze. Opisane działania w zakresie projektów strategicznych mogą bowiem, ale nie muszą wpisywać się w możliwości wykorzystania tych środków.

Należy wyraźnie podkreślić, że Strategia nie wpisuje się w kierunki rozwojowe Unii Europejskiej związane z redukcją $CO_2$ oraz z przechodzeniem do gospodarki o obiegu zamkniętym (*circular economy*). Pojawiające się w treści Strategii zapisy dotyczące redukcji

emisji gazów cieplarnianych i wspierania odnawialnych źródeł energii nie stanowią gwarancji realizacji priorytetów w tych dziedzinach.

**Obszar:** Bezpieczeństwo narodowe

Obszar bezpieczeństwa ze względu na swoją specyfikę nie podlegał co do zasady ocenie spójności zewnętrznej z politykami europejskimi. Warto jedynie zaznaczyć, że choć w Strategii działania planowane zwłaszcza w zakresie „Reindustrializacji” mogą być zaklasyfikowane jako wydatki na obronność, to nie ma wprost odniesienia do wypełnienia zobowiązania w postaci przeznaczania na cele obronne 2% PKB, które wynika z ustaleń szczytów NATO w Newport (2014) oraz Warszawie (2016). Szczegółowe uwagi dotyczące wzajemnych relacji pomiędzy SOR oraz krajowymi dokumentami, w tym tzw. Białą Księgą Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2013 roku, zostały przekazane przedstawicielom kierownictwa Ministerstwa Rozwoju w trybie poufnym.

### 2.1.4. Czy i w jakim zakresie koncepcja systemu realizacji SOR jest wystarczająca do skutecznej i efektywnej realizacji jej celów, w kontekście obecnego potencjału interesariuszy odpowiedzialnych za jej realizację?

Zagadnienia dotyczące systemu realizacji SOR w zakresie skuteczności i efektywności w procesie dochodzenia do jej celów w kontekście obecnego potencjału interesariuszy odpowiedzialnych za wdrożenie dokumentu nie mogą być rozpatrywane bez porównania z analogicznymi obszarami w DSRK z 2012 roku i ŚSRK z 2013 roku oraz ich krytyczną analizą porównawczą. Jest to uzasadnione, zwłaszcza że SOR jest (….) *aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju tj. „Strategii Rozwoju Kraju 2020” przyjętej uchwałą Rady Ministrów 25 września 2012 zgodnie z wymogami Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383, 1250)*[12].

W przypadku obu ww. dokumentów (DSRK i ŚSRK) brak jednak szczegółowego opisu ich realizacji. Powierzchowne i ogólnikowe traktowanie kwestii wdrożenia założeń strategicznych jest cechą charakterystyczną wielu dokumentów strategicznych przygotowywanych przez administrację publiczną w ostatniej dekadzie, czego przykładem jest m.in. Strategia Sprawne Państwo (przyjęta przez Radę Ministrów w lutym 2013 r.), w której zagadnieniu implementacji poświecono tylko niecałą stronę[13].

W DSRK problematyka wdrożeniowa nie została w ogóle podjęta, co jest jednak uzasadnione ze względu na ogólny charakter tego dokumentu. DSRK jest, zgodnie z przepisami Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. (art. 9 ust 1) (…) *dokumentem określającym główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, obejmującym okres co najmniej 15 lat.*

[12] *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju,* s. 3–4.
[13] Patrz: *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 86-87 (http://www.fundacja.e-gap.pl/raport.pdf) [dostęp 30.11.2016], s. 126.

*Stanowi najszerszy i najbardziej ogólny element nowego systemu zarządzania rozwojem kraju*[14].

ŚSRK (z 2013 roku) stanowiąca wówczas najważniejszy dokument w perspektywie średniookresowej, określający cele strategiczne rozwoju kraju do 2020 roku, kluczowy dla określenia działań rozwojowych, w tym możliwych do sfinansowania w ramach przyszłej perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020[15], zawiera opis systemu realizacji strategii, który składa się z czterech obszarów: (i) podmioty i koordynacja, (ii) instrumenty realizacji – zalecane strategie i programy, (iii) monitorowanie i sprawozdawczość, (iv) ewaluacja i analiza ryzyka.

Ze względu na bardzo dużą ogólnikowość zapisów w obszarze wdrożeniowym w ŚSRK zwłaszcza w przypadku pierwszego z czterech ww. punktów (odnoszącego się bezpośrednio do interesariuszy odpowiedzialnych za jej realizację), odpowiedzialność rozproszona jest na poszczególne obszary strategiczne. Brakuje także szczegółowego opisu koordynacji działań w ramach poszczególnych celów przez konkretne instytucje. Dzieje się tak pomimo ustaleń, że bezpośredni nadzór nad zarządzaniem strategicznym sprawuje Prezes Rady Ministrów, wyznaczony jest organ opiniodawczo-doradczy oraz określone są ogólne ramy koordynacji strategii na szczeblu poszczególnych resortów oraz wojewódzkim.

Istnienie braków w opisie systemu wdrożenia strategii potwierdza podsumowanie raportu ewaluacyjnego ŚSRK z 2013 roku, (…) *zaplanowane działania interwencyjne, przy założeniu determinacji władz w ich wdrażaniu powinny wygenerować trwałe efekty rozwojowe*[16]. Taka opinia ewaluatorów świadczy o tym, że dostrzegają oni, iż osiągnięcie celów zapisanych w tej strategii może nie być możliwe. Także eksperci w ramach ewaluacji (*metoda delphi*), odnosząc się do ŚSRK, wskazywali kilka lat temu na niedostatki w opisie systemu wdrożenia, wśród których najważniejsze to: 1) niedostatecznie szczegółowo sprecyzowane instrumenty realizacji strategii, 2) niedostatecznie szczegółowo wyznaczone podmioty realizujące strategię (….) *wśród podmiotów odpowiedzialnych za realizację ogólnikowo wymieniono premier, ministrów i JST)*[17]. Eksperci rekomendowali także w przypadku ŚSRK (2013), że (…) *należałoby szczegółowo określić, kto jest odpowiedzialny za realizację poszczególnych działań i ich koordynację*[18].

W SOR ten element znacznie poprawiono (zwłaszcza biorąc pod uwagę przygotowanie rozbudowanych fiszek projektowych stanowiących uzupełnienie SOR[19]). O dopracowaniu systemu wdrożenia (w porównaniu ze ŚSRK z 2013 roku) wspominali także przedstawiciele MR zaangażowani w tworzenie zapisów SOR w 2016 roku (także reprezentanci 12 międzyzespołowych grup pracujących w ramach poszczególnych obszarów), wskazując go jako jeden z najbardziej pozytywnych elementów tej strategii. Jednocześnie w czasie

[14] *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, s. 4.
[15] *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020*, s. 5.
[16] *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020*, s. 197.
[17] Raport końcowy „Ewaluacja *ex ante* Strategii Rozwoju Kraju 2020”, Szczecin, październik 2011, s. 97.
[18] Raport końcowy „Ewaluacja *ex ante* Strategii Rozwoju Kraju 2020”, Szczecin, październik 2011, s. 97.
[19] Dokument ten jest znacznie bardziej rozbudowany niż np. w przypadku Planu działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020 z 10 października 2013 roku.

konsultacji społecznych strategii nie pojawiły się znaczące zastrzeżenia odnośnie do sposobu jej wdrażania.

Nadal istnieją jednak znaczące niedostatki w opisie procesu wdrażania rozwiązań zapisanych w strategii. Przykładem jest przede wszystkim brak przyporządkowania celów, obszarów (oraz ich koordynacji) poszczególnym resortom, przede wszystkim na szczeblu centralnym, ale także pozostałym aktorom życia publicznego – m.in. na szczeblu regionalnym oraz partnerom (interesariuszom) społecznym[20]. Takie intuicyjne przyporządkowanie możliwe jest wyłącznie na podstawie fiszek, którym przypisano poszczególne instytucje. W SOR brakuje jednak uporządkowanego schematu (mapy) wszystkich interesariuszy, opisującego współzależności (relacje) występujące pomiędzy nimi.

Taki brak jest szczególnie istotny w kontekście kryzysu dialogu społecznego, z czym obecnie mamy do czynienia (pomimo względnego sukcesu „ilościowego” konsultacji społecznych SOR), co może mieć realne przełożenie na brak zaangażowania w realizację SOR poszczególnych aktorów społecznych w perspektywie 2020 roku i tym samym mniejsze szanse na efektywne wprowadzanie tej Strategii w życie[21]. Ważnym podmiotem w procesie wdrażania SOR jest Komitet Koordynujący Umowę Partnerstwa[22]. W jego skład wchodzą przedstawiciele strony rządowej, strony samorządowej oraz partnerzy społeczno-gospodarczy[23], co zwiększa szansę na wzrost powszechnego poparcia dla SOR, a tym samym koncentrację wokół najważniejszych celów oraz instytucji koordynujących. Dzięki współpracy wspomnianych podmiotów zakończone sukcesem wdrożenie SOR staje się prawdopodobne. Wdrażanie Strategii musi być prowadzone równolegle z reformą funkcjonowania administracji publicznej (Cel III – *Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu*)[24]. Jest to jednak zadanie bardzo trudne do wykonania (niemożliwe bez silnego poparcia politycznego i społecznego), zwłaszcza że (…) *od wielu lat administracja publiczna jest poddawana zmianom organizacyjnym i kompetencyjnym, cechują się one jednak konceptualnym nieuporządkowaniem i fragmentarycznością. Co więcej, sposobności na poprawę własnej wiarygodności politycy nierzadko upatrują w anty-administracyjnej krucjacie. Za krytyką nie idzie jednak praktyczne zaangażowanie w reformowanie administracji*[25].

[20] W części fiszek informacje o podmiotach współpracujących podawane są bardzo ogólnikowo, co może utrudnić wdrożenie.
[21] Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 86-87 (http://www.fundacja.e-gap.pl/raport.pdf) [dostęp 30.11.2016].
[22] W czasie konsultacji regionalnych Posiedzenie Komitetu Koordynującego Umowę Partnerstwa podsumowywało proces konsultowania SOR, co świadczy o przywiązywaniu przez MR wagi do tego organu.
[23] Patrz: (https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/komitet-do-spraw-umowy-partnerstwa/).
[24] *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju,* s. 155–189.
[25] Patrz: Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 126 (http://www.fundacja.e-gap.pl/raport.pdf) [dostęp 30.11.2016].

W części wdrożeniowej w SOR w sposób czytelny doprecyzowano instrumenty realizacji strategii. Są to projekty flagowe oraz strategiczne[26]. Zastrzeżenie budzą jedynie projekty wyodrębnione jako flagowe, które przypisane zostały do obszaru „Reindustrializacja” (Cel 1). Częściowo przyporządkowano je do programów (projekt „Batory” do programu „Nowoczesne produkty przemysłu okrętowego”) lub ustanowiono jako osobne programy („Ekobudownictwo”, „Polskie meble”, „Polska wieprzowina”, „Inteligentna kopalnia”), projekty przyporządkowane do planów („E-bus”, „Luxtorpeda 2.0”, samochód elektryczny do planu rozwoju Elektromobilności), obszarów (np. „Telemedycyna”, „Centrum Rozwoju Biotechnologii”, „Polskie wyroby medyczne” do obszaru zdrowia) albo związane z powstaniem ośrodków (ośrodek Cyberpark Enigma).

Taki zabieg nie ma jednak dostatecznego uzasadnienia, a prowadzi jedynie do chaosu informacyjnego. Dzieje się tak pomimo zdefiniowania obu rodzajów projektów w SOR, co postulowali ewaluatorzy[27]. Negatywną konsekwencją wyodrębnienia projektów flagowych jest również to, że nie mają one osobnych fiszek projektowych jak w przypadku projektów strategicznych. Przy bardzo ogólnych zapisach (opis wszystkich projektów flagowych zajmuje w SOR mniej więcej jedną stronę) może to w znaczący sposób wpłynąć na ich skuteczne, a także sprawne wdrożenie w przyszłości.

W aneksie do SOR umieszczono szczegółową listę projektów strategicznych, co należy ocenić pozytywnie. Na liście tej przeważają projekty przypisane do MR (59)[28], stanowiące ponad $^1/_3$ wszystkich projektów. Kolejne projekty związane są[29] z Ministerstwem Infrastruktury i Budownictwa (11), Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi (10)[30], Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (10), Ministerstwem Energii (9), Ministerstwem Cyfryzacji (8), Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji (8), Ministerstwem Edukacji Narodowej (8), Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego (6), Ministerstwem Zdrowia (5), Ministerstwem Sprawiedliwości (5), Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego (5), Ministerstwem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (5), Ministerstwem Obrony Narodowej (5), Ministerstwem Środowiska (4), Ministerstwem Finansów (4), Polskim Funduszem Rozwoju (2), Bankiem Gospodarstwa Krajowego (2), Kancelarią Prezesa Rady Ministrów (2), Ministerstwem Sportu i Turystyki (1), zarządami województw (1).

Oznacza to, że kluczowymi interesariuszami odpowiadającymi za realizację SOR jest MR oraz siedem resortów odpowiadających za realizację prawie ¾ wszystkich projektów. W przypadku obszarów horyzontalnych (wpływających na realizację 12 obszarów w ramach trzech celów szczegółowych) kluczowe są następujące resorty:

- → w przypadku obszaru „Kapitał ludzki i społeczny” – MEN (5), MKiDN (3), MNiSW (2), MZ (2), MRPiPS (1),
- → w przypadku obszaru „Transport” – MIiB (10), MGMiŻŚ (3),
- → w przypadku obszaru „Energia” – ME (9),

[26] Projekty strategiczne stanowią załącznik do SOR i zawierają podstawowe informacje o projekcie – nazwę projektu, typ, data przygotowania, data realizacji, podmiot odpowiedzialny.
[27] *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, s. 272.
[28] Jeden z projektów wspólnie realizowany z MRiRW.
[29] Poszczególne resorty wskazane są jako podmioty wiodące.
[30] Jeden z projektów wspólnie realizowany z MR.

→ w przypadku obszaru „Środowisko naturalne” – MŚ (3), MRiRW (1), zarządy województw (1),

→ w przypadku obszaru „Bezpieczeństwo narodowe” – MSWiA (6), MON (4), MR (1).

Warto zauważyć, że do czterech z pięciu obszarów (wyjątkiem jest „Kapitał ludzki i społeczny”) przyporządkowano tylko jeden lub dwa resorty.

W tekście głównym SOR nie uwzględniono jednak wszystkich podmiotów, które mają uczestniczyć w realizacji strategii. Cześć z nich wymieniono tylko w zestawieniu instytucji rządowych i samorządowych w kontekście środków na działania prorozwojowe realizujące cele SOR wg projektu klasyfikacji wydatków rozwojowych. Powoduje to znaczące ryzyko braku uruchomienia środków na zaplanowane cele, które przewiduje SOR. Środki wskazane w SOR przypisane do jednostek samorządu terytorialnego wynoszą łącznie w latach 2016-2020 około 500 miliardów, co stanowi mniej więcej $^1/_3$ środków publicznych zaangażowanych w realizację strategii. Pozostałe instytucje korzystające ze środków publicznych (nieuwzględnione w tekście strategii) to Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ), agencje wykonawcze (NCN, NCBiR, ARiMR, ZWRSP), jednostki oraz formy organizacyjno-prawne sektora finansów publicznych w tym NFOŚiGW, a w przypadku prywatnych funduszy – sektor bankowy, przedsiębiorcy, spółki Skarbu Państwa[31].

Jednocześnie projekty strategiczne (zamieszczone w Aneksie nr 4 do SOR) charakteryzują się dużym zróżnicowaniem, jeśli chodzi o czas ich realizacji. Na szczególną uwagę zasługuje obszar „Reindustrializacja”, w którym na 11 projektów co najmniej osiem realizowane będzie dopiero po 2018 roku, podczas gdy w większości obszarów będzie to zazwyczaj 2017 rok. Świadczy to o tym, że w przypadku tego obszaru zaproponowane są nowe rozwiązania (głównie autorstwa MR), podczas gdy w przypadku pozostałych wykorzystywane są już realizowane inicjatywy, co świadczy o dużej zachowawczości pozostałych resortów w kwestii projektowania nowych rozwiązań i celów. Takie obawy potwierdzali także przedstawiciele międzyresortowych zespołów w przypadku projektów realizowanych poza MR. Szczegółowe zestawienie fiszek projektowych uwzględniających faktyczny oraz planowany rok ich przygotowania przedstawia poniższe zestawienie.

[31] Patrz: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, s. 259, 260.

**Tabela 1.** Charakterystyka fiszek uwzględniająca faktyczny lub planowany rok ich przygotowania.

| Obszar | Rok przygotowania fiszki* | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| **Obszar „Reindustrializacja”** | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 3 | 1 | 0 |
| **Obszar „Rozwój innowacyjnych firm”** | 0 | 0 | 0 | 4 | 8 | 3 | 0 | 0 |
| **Obszar „Małe i średnie przedsiębiorstwa”** | 1 | 0 | 0 | 6 | 6 | 5 | 1 | 0 |
| **Obszar „Kapitał dla rozwoju”** | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 0 | 0 |
| **Obszar „Ekspansja zagraniczna”** | 0 | 0 | 0 | 4 | 2 | 1 | 0 | 0 |
| **Obszar „Spójność społeczna”** | 0 | 1 | 1 | 6 | 7 | 0 | 0 | 1 |
| **Obszar „Rozwój zrównoważony terytorialnie”** | 0 | 0 | 0 | 1 | 10 | 4 | 0 | 0 |
| **Obszar „Prawo w służbie obywatelom i gospodarcze”** | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 |
| **Obszar „Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem”** | 0 | 0 | 1 | 1 | 6 | 1 | 1 | 0 |
| **Obszar „E-państwo”** | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| **Obszar „Finanse publiczne”** | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| **Obszar „Efektywność wykorzystywania środków UE”** | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| **Obszar „Kapitał ludzki i społeczny”** | 0 | 1 | 0 | 5 | 6 | 3 | 0 | 0 |
| **Obszar „Transport”** | 1 | 1 | 0 | 4 | 6 | 1 | 0 | 0 |
| **Obszar „Energia”** | 0 | 0 | 0 | 4 | 5 | 1 | 0 | 0 |
| **Obszar „Środowisko naturalne”** | 0 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Obszar „Bezpieczeństwo narodowe”** | 0 | 0 | 0 | 4 | 8 | 0 | 0 | 0 |
| **Razem** | **2** | **3** | **2** | **53** | **82** | **26** | **3** | **1** |

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów przekazanych przez Ministerstwo Rozwoju*

**W przypadku fiszek, których realizacja przypadała na więcej niż jeden rok, w tabeli uwzględniono tylko finalny rok ich przygotowania.*

Zagrożeniem (zwłaszcza w kontekście napiętego harmonogramu realizacji SOR i ograniczonego potencjału interesariuszy) może być też fakt, że wiele fiszek projektowych ma zostać przygotowane dopiero w 2017 roku, a nawet w 2018 roku. Oznacza to, że w 2017 roku znaczna część działań (w przypadku prawie 65% fiszek projektowych) nie wyjdzie poza fazę projektowania, podczas gdy powinna być już realizowana, zważywszy że SOR to dokument obejmujący działania zaplanowane na lata 2016-2020.

Choć zawartość fiszek projektowych nie podlegała ewaluacji, to należy ocenić wzór fiszki (niezależnie od ich oceny merytorycznej) bardzo pozytywnie. Jest to istotny element mogący mieć wpływ na osiągnięcie celów SOR. Ponadto w przeciwieństwie do ŚSRK z 2013 roku SOR zawiera szczegółowo doprecyzowaną listę podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych projektów oraz tych wspomagających „lidera”. Każda z fiszek zawiera następujące informacje kluczowe dla realizacji projektu: (i) podmiot wiodący, (ii) podmiot/podmioty współpracujące, (iii) koordynator projektu (instytucja lub osoba), (iv) charakterystyka projektu, (v) wskaźniki, (vi) opis projektu, (vii) szczegółowy harmonogram projektu, (viii) finansowanie projektu, w tym dane dotyczące szacunkowego kosztu projektu oraz źródeł finansowania.

Fiszki projektowe, uwzględniające dobre praktyki w dziedzinie zarządzania projektami zapisanymi w PMBOK GUIDE, zawierają najważniejsze dane potrzebne do uruchomienia procesów inicjujących projekt[32]. Jest to o tyle istotne, że Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (…) *jest realizowana z wykorzystaniem podejścia projektowego* (...) *a wdrożenie podejścia projektowego będzie opierać się na budowaniu struktur projektowych, portfolio projektów, zarówno w poziomym przekroju danej struktury organizacyjnej, jak też położy nacisk na współpracę poszczególnych ministerstw i instytucji*[33]. Taki zapis stwarza jednak duże ryzyko związane z tym, że te struktury będą dopiero budowane. Jednocześnie daje też nadzieję na oczekiwaną przez wielu ekspertów reformę administracji publicznej.

Zgodnie z zasadami zapisanymi w PMBOK GUIDE fiszki projektowe zawierają również spis potencjalnych interesariuszy (podmioty wiodące, podmioty współpracujące). W przypadku procesów planowania uwzględnione zostały w każdej z nich następujące elementy:

- → **opracowanie planu zarządzania projektem** (zasady zarządzania projektem opracowywane są przez Departament Zarządzania Projektami równolegle z pracami nad ostateczną wersją SOR)[34],
- → **precyzowanie zakresu** (obszar SOR),
- → **tworzenie struktury podziału pracy** (podmiot wiodący, podmioty współpracujące, koordynator projektu),[35]
- → **określenie działań** (rodzaj działań – legislacyjny, programowy, instytucjonalny, finansowy, inwestycyjny),
- → **określenie kolejności działań** (opis projektu – faza przygotowania projektu oraz faza realizacji projektu),
- → **szacowanie czasu trwania działań** (harmonogram działań),
- → **opracowanie harmonogramu** (harmonogram działań – faza przygotowania projektu, faza realizacji projektu, data rozpoczęcia projektu, data zakończenia projektu),
- → **szacowanie kosztów** (szacunkowy koszt projektu),
- → **określenie budżetu** (finansowanie projektu – źródła finansowania),
- → **opracowanie planu zasobów ludzkich** (brak szczegółowej informacji; pojawia się tylko informacja o koordynatorze),
- → **planowanie komunikacji** (wyznaczenie koordynatora projektu).

Na fiszkach pominięto jednak elementy związane z zarządzaniem ryzykiem. Brak takiej analizy (w tym analizy świadomości występowania ryzyka wśród interesariuszy) może

[32] *Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide) – Fourth Edition*, wydanie polskie, Warszawa 2009.
[33] *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, s. 271, 272. Dotyczy to zarówno projektów flagowych, jaki i strategicznych; (…) Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jest realizowana z wykorzystaniem podejścia projektowego. Strategia, określając cele w każdym z obszarów, wskazuje konkretne projekty (strategiczne i flagowe) służące realizacji celów strategicznych (s. 271).
[34] Szczegóły dotyczące zasad zarządzania projektami strategicznymi zamieszczone zostaną w osobnym dokumencie, który zostanie przygotowany po zakończeniu prac nad SOR.
[35] W przypadku fiszek brak jest szczegółowych działań przydzielonych do konkretnych podmiotów – wiodącego i współpracujących.

okazać się jedną z poważniejszych barier – potencjalnych przyczyn porażki w realizacji projektu.

W tym kontekście należy jednak podkreślić, że wykorzystanie metodologii zarządzania projektami musi być dostosowane do specyfiki zarządzania w administracji publicznej w taki sposób, aby usprawniło to działania interesariuszy przy jednoczesnym zrozumieniu i akceptacji nowych elementów. Szansą na osiągnięcie celów SOR jest także wykorzystanie struktur, zasobów i doświadczenia 12 zespołów międzyresortowych ds. opracowania Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, których zadaniem było uszczegółowienie zapisów założeń oraz wypracowanie rozwiązań wdrożeniowych, w tym pakietów projektów strategicznych i flagowych[36].

W procesie wdrażania SOR istnieje ryzyko, że interesariusze prawdopodobnie nadmiernie skoncentrują się na realizacji fiszek projektowych, ignorując nadrzędną wobec nich ideę całej Strategii. Takie zjawisko analizuje teoria „biurokracji ulicy” (*street-level bureaucracy*), próbująca wyjaśnić trudności związane z kontrolowaniem działań biurokratów wdrażających polityki publiczne; (…) *w naturze urzędników niższego szczebla leży koncentrowanie się na wykonywanej pracy, a nie na produktach polityki publicznej*[37]. Kluczowe w tym zakresie jest wypracowanie wśród interesariuszy odpowiedzialnych za realizację SOR mechanizmów, które umożliwią wyważenie znaczenia fiszek projektowych (projektów strategicznych) i produktów polityki publicznej (celów głównych SOR). W związku z powyższym konieczne jest wskazanie, jaki podmiot (zwłaszcza lider) jest odpowiedzialny nie tylko za realizację fiszek projektowych, ale również całych obszarów. Jest to szczególnie istotne w przypadku tych obszarów tematycznych, które leżą na styku kompetencji poszczególnych instytucji (może to skutkować uchylaniem się przez nie od odpowiedzialności za koordynację takich obszarów). Dotyczy to przede wszystkim:

- → **polityki migracyjnej** – będącej w kompetencjach aż czterech resortów – Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego,
- → **polityki prorodzinnej** – będącej w kompetencjach aż trzech resortów – Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Edukacji Narodowej[38].

[36] *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, s. 3.

[37] Patrz: Zawicki M., *Monitorowanie rozwoju w regionie – wyzwania dla zarządzania rozwojem Polski w perspektywie finansowej 2014–2020*, [w:] A. Harańczyk (red.) *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r. Część II*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Studia, t. CXL, Warszawa 2012, s. 195.
Zdaniem M. Zawickiego m.in. koncepcja „biurokracji ulicy” pozwala zrozumieć, dlaczego Strategie Rozwoju Województw przestają być głównym punktem odniesienia dla urzędników i polityków samorządu wojewódzkiego w sytuacji, kiedy ich podstawowe obowiązki zawodowe koncentrują się na wdrażaniu zasobnego w zadania i środki finansowe RPO. W przypadku SRW mechanizmy rozliczalności tego rodzaju mogłyby przykładowo oznaczać przypisywanie osobistej odpowiedzialności za realizację określonych segmentów (celów) SRW oraz informowanie opinii publicznej o ustanowieniu takiej odpowiedzialności.

[38] W wywiadach pracownicy MR odpowiedzialni za powstanie SOR za takie zagadnienie uznali również reformę systemu emerytalnego.

O konieczności współpracy pomiędzy poszczególnymi instytucjami świadczy poniższa tabela, ukazująca, że większość projektów strategicznych realizowanych jest przez dużą liczbę podmiotów. W przypadku poszczególnych projektów strategicznych należy mieć na względzie konieczność ograniczenia się w SOR do kilku najważniejszych instytucji ze względu na to, że duża liczba podmiotów utrudnia koordynację i rozprasza odpowiedzialność; jak np. w przypadku Strategii Sprawne Państwo z 2013 roku, która obejmowała szeroki zakres podmiotowy – kilkadziesiąt podmiotów włączonych w realizację, co znacząco utrudniało jej wdrażanie. Zestawienie projektów strategicznych w ramach poszczególnych obszarów pod kątem średniej liczby podmiotów je realizujących przedstawia poniższa tabela.

**Tabela 2.** Charakterystyka fiszek projektowych pod kątem średniej liczby podmiotów je realizujących w ramach poszczególnych obszarów*

| Obszar | Średnia liczba zaangażowanych partnerów |
|---|---|
| **Obszar „Efektywność wykorzystania środków UE”** | 7,3 |
| **Obszar „Reindustrializacja”** | 6,8 |
| **Obszar „Ekspansja zagraniczna”** | 5,8 |
| **Obszar „Energia”** | 5,5 |
| **Obszar „Bezpieczeństwo narodowe”** | 5,5 |
| **Obszar „Kapitał ludzki i społeczny”** | 5,4 |
| **Obszar „Rozwój innowacyjnych firm”** | 4,8 |
| **Obszar „Małe i średnie przedsiębiorstwa”** | 3,7 |
| **Obszar „Spójność społeczna”** | 3,6 |
| **Obszar „Środowisko”** | 3,6 |
| **Obszar „E-państwo”** | 3,1 |
| **Obszar „Kapitał dla rozwoju”** | 2,8 |
| **Obszar „Transport”** | 2,8 |
| **Obszar „Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem”** | 2,5 |
| **Obszar „Rozwój zrównoważony terytorialnie”** | 2,2 |
| **Obszar „Finanse publiczne”** | 2,0 |
| **Obszar „Prawo w służbie obywateli i gospodarce”** | 1,7 |

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów przekazanych przez Ministerstwo Rozwoju*
**Lista zawiera tylko podmioty precyzyjnie wymienione w SOR. W tabeli nie uwzględniono grup podmiotów, które nie zostały wspomniane wprost (np. uczelnie czy otoczenie społeczno-gospodarcze).*

Szczegółowo wymieniono w dokumencie podmioty odpowiedzialne za koordynację realizacji SOR ze szczegółowo opisanymi zakresami kompetencyjnymi oraz ich rolę w systemie implementacji. Taka konfiguracja gwarantuje polityczny „parasol” oraz równoległą współpracę z gremiami odpowiedzialnymi za wdrożenie innych dokumentów strategicznych, w tym m.in. Strategii Europa 2020. Wśród podmiotów uwzględnionych w strategii należy wymienić:

- → Prezesa Rady Ministrów (Rada Ministrów),
- → Ministra Rozwoju (Ministerstwo Rozwoju),
- → Ministra Finansów (Ministerstwo Finansów),

- → Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów (KERM),
- → Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju (KK PR),
- → ministrów i szefów urzędów centralnych,
- → inne podmioty wspomagające koordynację polityki rozwoju:
    - Komitet do spraw Umowy Partnerstwa (KUP),
    - Międzyresortowy Zespół ds. Strategii „Europa 2020”,
    - Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Surowcowej Państwa,
    - Radę ds. Innowacyjności.

Istotną próbą usprawnienia koordynacji oraz zwiększenia efektywności poszczególnych instytucji podlegających lub nadzorowanych przez Ministra Rozwoju i Finansów[39] była zmiana roli Polskiego Funduszu Rozwoju, którego nowym zadaniem stało się zapewnienie lepszego wsparcia inwestycji rozwojowych[40] poprzez koordynację działań następujących podmiotów:

- → Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości – PARP,
- → Agencja Rozwoju Przemysłu SA,
- → Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA,
- → Korporacja Ubezpieczeń Kredytowych i Eksportowych SA,
- → Bank Gospodarstwa Krajowego.

Zgodnie z zapisami SOR (…) *połączenie potencjału poszczególnych instytucji pozwoli osiągnąć efekt synergii i zwiększy możliwości pozyskiwania finansowania z rynku, umożliwiając realizację dużych projektów. PFR będzie pełnić ważną rolę m.in. w polityce inwestycyjnej, tj. jednego punktu obsługi inwestora* (one stop shop)*, wspierając inwestorów na każdym etapie procesu inwestycyjnego*[41]*.* Jest to odpowiedź na opinie ekspertów postulujących skoordynowanie działań instytucji odpowiedzialnych za promocję eksportu i wsparcie krajowych przedsiębiorców inwestujących za granicą[42].

Reprezentanci podmiotów podlegających PFR, którzy wzięli udział w wywiadach jakościowych, potwierdzili, że uczestnictwo w Funduszu sprawia, że kierownictwa PARP, ARP, KUKE, PAIiIZ i BGK pozostają ze sobą w stałych relacjach. Na bieżąco kontaktować mają się też poszczególne działy wskazanych instytucji. Respondenci zwrócili także uwagę na potrzebę większej koordynacji działań poszczególnych instytucji i ograniczenie dublowania realizowanych przez nie inicjatyw. W kontekście długofalowego działania PFR większej uwagi może wymagać rola i pozycja samego Ministerstwa Rozwoju. Prowadzeniu działań publicznych poprzez wyspecjalizowane agencje towarzyszą zwykle nieduże, polityczne ministerstwa.

[39] Patrz:
(http://mr.bip.gov.pl/wykaz-organow-i-jednostek/33885_organy-podlegle-lub-nadzorowane.html).
[40] Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, s. 6.
[41] Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, s. 90.
[42] *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015 [*Rekomendacje*], s. 5 (http://www.fundacja.e-gap.pl/raport.pdf) [dostęp 30.11.2016].

Reprezentanci podmiotów podlegających PFR uczestniczący w wywiadach jakościowych potwierdzali zasadność większej koordynacji działań poszczególnych instytucji i ograniczenie dublowania realizowanych przez nie inicjatyw, a także poprawienia przepływu informacji na poziomie kierownictwa PARP, ARP, KUKE, PAIiIZ, BGK.

Podsumowując, należy wskazać bariery i ograniczenia podmiotów wdrażających SOR, potwierdzane również przez samych respondentów (interesariuszy). Zlikwidowanie tych przeszkód może mieć wpływ na skuteczniejszą implementację SOR:

- → **silosowość (sektorowość) administracji publicznej** w kontekście działań prowadzonych przez poszczególne resorty, niezależnie od innych podmiotów, także w przypadku wspólnych obszarów tematycznych[43]; taka sytuacja jest m.in. konsekwencją braku komunikacji, wynikającej z kultury organizacyjnej w sektorze publicznym, związanej dopiero z zainicjowaniem budowy organizacji uczących się w administracji publicznej (…) *główną przeszkodę stanowi niechęć do dzielenia się wiedzą, u której podłoża leży postrzeganie wiedzy jako kluczowego zasobu w walce o władzę. Atmosfera konkurowania o zasoby może prowadzić do ograniczenia dostępu do informacji na poziomie całej organizacji* [a także systemu][44]. Dodatkowo związane jest to z brakiem uporządkowania w zakresie tzw. zespolenia służb państwowych o charakterze sektorowym.
- → **brak zrozumienia logiki, na której opiera się SOR, przez część interesariuszy**; miało to miejsce już na etapie tworzenia zapisów SOR przez 12 zespołów międzyresortowych; w czasie prac nad SOR przejawiało się to przede wszystkim w niezrozumieniu konieczności ogólności zapisów SOR, braku możliwości literalnego wymienienia szczegółowych rozwiązań przypisanych do poszczególnych resortów, a także potrzeby zachowania spójności całego dokumentu – nie tylko wewnętrznej każdego z 17 obszarów, ale w ramach całego dokumentu.
- → **zróżnicowanie procedur organizacyjnych i regulacji wewnętrznych w przypadku poszczególnych interesariuszy odpowiedzialnych za realizację SOR;** widoczne było to na etapie tworzenia zapisów SOR (w tym także fiszek projektowych) i skutkować może trudnościami na etapie późniejszego koordynowania działań

[43] Do podobnych wniosków doszli autorzy raportu NIK „Realizacja celów strategii Sprawne Państwo 2020”. Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała kilka problemów, które mogą mieć wpływ na wdrażanie i osiąganie celów Strategii i powinny zostać rozważone w pracach nad jej aktualizacją (…) *z rekomendacji zawartej w dokumencie Koordynatora SSP pn. „Informacja o realizacji Strategii „Sprawne państwo 2020” w 2013 r.” (Rozdział VI pn. Ocena stanu wdrażania Strategii po pierwszym roku) wynika, że skuteczna realizacja celów określonych w Strategii wymaga rozwijania ścisłej współpracy między zainteresowanymi urzędami, w tym tworzenia roboczych zespołów konsultacyjnych do rozstrzygania i rozpatrywania konkretnego jednostkowego zagadnienia. Wyniki kontroli NIK wskazują, że w dalszym wdrażaniu Strategii nie uwzględniano tej wskazówki*; patrz: Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli* „Realizacja celów strategii „Sprawne Państwo 2020”, KAP.430.006.2015, Nr ewid. 56/2016/P/15/004/KAP, Warszawa, 06.07.2016, s. 8.

[44] Rok J., Olejniczak K., *Determinanty uczenia się i zarządzania wiedzą – synteza badań empirycznych [w:] Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej,* (red.) Olejniczak K., Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 121.

wdrożeniowych. Jest to wynik braku jednolitych mechanizmów zarządzania w administracji publicznej w przypadku poszczególnych interesariuszy SOR.

→ **zróżnicowanie standardów realizacji projektów, zarządzania projektami, zaplecza analitycznego w przypadku poszczególnych interesariuszy**; jest to szczególnie istotna bariera w kontekście standaryzacji procedur i mechanizmów realizacji projektów przez więcej niż jeden resort (lub instytucje). Dotyczy to również kwestii ewaluacji (największe doświadczenie ma w tym zakresie MR, w ramach struktur działa Krajowa Jednostka Ewaluacji). Zróżnicowanie jest konsekwencją tego, że (…) *pozytywne przeobrażenia* (*np. w zakresie zarządzania projektami, ewaluacji*) *mają wciąż charakter* fragmentaryczny[45]. Na etapie tworzenia zapisów widoczne było to szczególnie w przypadku bardzo różnego standardu fiszek projektowych przygotowywanych przez poszczególne resorty. Zróżnicowanie standardów działania poszczególnych resortów sprawia, że część interesariuszy w większym stopniu prowadzi politykę publiczną oderwaną od faktów (*Fact-free policies),* a nie pożądaną politykę publiczną opartą na dowodach (*Evidence-Based Policies*). Związane jest to z tym, że (…) *stanowienie polityki dobrej jakości zależy od wysokiej jakości informacji, danych i wiedzy pochodzących z różnych źródeł – wiedzy ekspertów, krajowych i międzynarodowych badań, statystyk, opinii interesariuszy, konsultacji ewaluacji polityk już zrealizowanych*[46]. W powyższych kwestiach poszczególni interesariusze bardzo się od siebie różnią.

→ **brak dostatecznego wpływu Ministerstwa Rozwoju (koordynującego tworzenie zapisów SOR) na obszary będące całkowicie poza kompetencjami tego resortu** (np. transport, energia, środowisko, rolnictwo)[47]. Powodowało to, że obszary te nie do końca odpowiadają wizji i celom głównym SOR, a bardziej wewnętrznym potrzebom poszczególnych resortów. Mimo to zostały one włączone do dokumentu strategicznego. Takie podejście skutkowało tym, że brakowało ogólnej wizji rozwoju danej dziedziny życia społecznego (obszaru), a zapisy jedynie sprowadzały się do wydatkowania środków na dane cele. Taka sytuacja może mieć negatywny wpływ na późniejsze wdrożenie SOR, które nie będzie przebiegać według logiki zaproponowanej w SOR, a jedynie według wewnętrznych doraźnych uwarunkowań wewnątrzresortowych, których dodatkowo nie spaja żadna spójna wizja strategiczna.

→ **biurokratyzacja wdrażania SOR, zwłaszcza w kontekście tego, że ministerstwa to instytucje państwowe działające w najsilniej uregulowanym kontekście prawnym**; związana jest ona z przywiązywaniem przez część interesariuszy większej wagi do wypełniania procedur niż tworzenia produktów polityki publicznej. Uwidaczniało się to w trakcie konsultowania szczegółowych zapisów w strategii na temat konkretnych obszarów przez poszczególne resorty. Na etapie wdrażania strategii może to oznaczać wydłużenie procesu decyzyjnego, a także brak

[45] *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015 [*Rekomendacje*], s. 127 (http://www.fundacja.e-gap.pl/raport.pdf) [dostęp 30.11.2016].

[46] Mazur S., Olejniczak K., *Rola organizacyjnego uczenia się we współczesnym zarządzaniu publicznym [w:] Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej* (red.) Olejniczak K., Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 40.

[47] Prace nad SOR potwierdziły to zwłaszcza w przypadku obszaru „Energia”, który wielokrotnie poddawany była poważnym modyfikacjom i najdłużej charakteryzował się brakiem spójnej wizji.

dostatecznego zaangażowania interesariuszy w obszary, projekty czy działania, do których nie zostali oni formalnie przypisani, a wynikają one z ich bieżącej działalności.

Powyższe bariery dostrzeżone zostały przez autorów SOR jedynie częściowo i tylko w niewielkim stopniu zaproponowano rozwiązania gwarantujące ich przezwyciężenie m.in. w ramach celu 3 – *Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu*. Sprawia to, że istnieje duże ryzyko nieskutecznego wdrożenia strategii, w tym nieskutecznej implementacji jej celów przez poszczególnych interesariuszy.

Jednocześnie dla skutecznego osiągania celów rozwojowych istotne może być również wypracowanie mechanizmów rezygnacji z realizacji poszczególnych projektów lub ich elementów. W myśl zasady pomocniczości słusznym działaniem administracji może być bowiem niejednokrotnie powstrzymanie się od działania. Prowadzenie polityki opartej na dowodach może z kolei dać politykom i urzędnikom mocne argumenty na rzecz tak podjętej decyzji.

### 2.1.5. Czy założenia SOR umożliwiają skuteczną i efektywną realizację procesów jej monitorowania i ewaluacji?

Opisany w dokumencie system monitoringu i ewaluacji SOR ma być nadzorowany przez Prezesa Rady Ministrów. Główną rolę w koordynowaniu procesów wdrożeniowych (w tym monitoringu i ewaluacji) odgrywa Wicepremier, Minister Rozwoju i Finansów, w którego gestii jest bieżące zarządzanie procesem wdrażania SOR, w tym nadzór nad realizacją zapisanych w dokumencie projektów strategicznych i kluczowych. Aby umożliwić osiągnięcie celów Strategii, ustalono system zintegrowanego zarządzania, obejmujący procesy koordynacji strategicznej, wieloszczeblowego współzarządzania, monitorowania celów strategicznych, ewaluacji oraz realizacji projektów strategicznych i flagowych. Projektowany system monitoringu i ewaluacji opiera się na bazie dotychczasowych doświadczeń z ewaluacją polityki spójności UE i ma zastosowanie do wszystkich polityk publicznych realizowanych w Polsce.

Sam proces monitoringu realizacji SOR podlegać będzie kontroli stałej Komitetu Koordynacyjnego ds. Rozwoju oraz okresowej Rady Ministrów. Według zapisów dokumentu Minister Rozwoju, we współpracy z pozostałymi ministrami, przygotowuje roczne sprawozdania ze stanu realizacji Strategii wraz z oceną stopnia osiągnięcia wartości wskaźników monitorujących Strategię oraz rekomendacjami dotyczącymi ewentualnych zmian, po czym przekazuje je do zaopiniowania Komitetowi Koordynacyjnemu ds. Polityki Rozwoju oraz do rozpatrzenia Radzie Ministrów. Sprawozdanie zawierać ma również informacje nt. przebiegu realizacji w układzie regionalnym i innych właściwych przekrojach tematycznych i terytorialnych.

Na poziomie regionalnym nadzór nad realizacją polityki regionalnej poprzez odpowiednie mechanizmy monitorowania i ewaluacji sprawować będzie samorząd województwa. Współpracę pomiędzy stroną samorządową a rządową wspierał będzie na poziomie regionu wojewoda. Zapewni on koordynację wynikających ze Strategii działań administracji rządowej

ukierunkowanych terytorialnie na poziomie województwa oraz będzie monitorował wdrażanie w danym regionie projektów strategicznych i flagowych zapisanych w SOR.

Monitorowaniu realizacji SOR służy zestaw wskaźników obrazujących oczekiwane rezultaty realizacji Strategii, odnoszących się zarówno do celu głównego Strategii (wskaźniki kluczowe), jak i do celów wskazanych w poszczególnych obszarach SOR. Wskaźniki ujęte w SOR będą mieć swoje rozwinięcie i uzupełnienie w zaktualizowanych strategiach zintegrowanych oraz w poszczególnych dokumentach wdrożeniowych.

System monitorowania Strategii wykorzystuje doświadczenia wynikające z systemu obowiązującego w programach współfinasowanych środkami UE. W szczególności uwzględnione zostaną następujące rozwiązania:

- → cykliczna (roczna) ocena efektów poprzez system wskaźników postępu rzeczowego (wskaźniki produktu i wskaźniki rezultatu) i finansowego,
- → przypisanie odpowiedzialności instytucjonalnej za realizowane interwencje;
- → zwiększenie potencjału administracyjnego w urzędach/instytucjach uczestniczących w realizacji Strategii do monitorowania i weryfikacji osiąganych celów i rezultatów;
- → aktywne włączenie ciał eksperckich (przedsiębiorcy, środowiska akademickie, JST, partnerzy) w monitorowanie efektów interwencji i formułowanie rekomendacji je usprawniających.

Ustalone w SOR cele i wartości wskaźników są podstawą do prowadzenia stałego monitoringu procesów rozwojowych oraz wpływu Strategii na ich osiąganie. Efektywność w osiąganiu założonych celów jest badana również w ramach systemu ewaluacji poszczególnych programów i polityk publicznych (zwłaszcza finansowanych ze środków UE, których system wdrażania ma dobrze zaimplementowane procesy ewaluacji).

W celu monitorowania przygotowania i realizacji projektów wymienionych w SOR (oraz ewentualnych dodatkowych, mogących się pojawić w późniejszym czasie) powołany ma być specjalny międzyresortowy zespół monitoringu projektów SOR (pełniący funkcję biura portfeli, programów i projektów), funkcjonujący przy Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów. W ramach struktury monitoringu założono mechanizm raportowania, dający organom nadrzędnym możliwość wglądu w postępy prac i pozyskiwania bieżącej informacji na temat stanu realizacji projektów.

Potencjał instytucjonalny systemu monitoringu SOR określić należy jako wystarczający do wykonania stawianych przed nim zadań. Opiera się on na organach administracji publicznej mających doświadczenie w realizacji projektów związanych z kontrolą i oceną wdrażania polityk publicznych. Wskazane w ramach Strategii instytucje zobligowane są do stworzenia i zaplanowania odpowiednich procedur, jak i zapewnienia adekwatnych środków finansowych i kadrowych do skutecznego prowadzenia procesu. Doświadczenia w zakresie wdrażania programów UE są tu bardzo cennym kapitałem do wykorzystania.

System ewaluacji SOR obejmuje zarówno ewaluację *ex ante*, *on-going* jak i *ex post*. Za koordynację ww. procesu na poziomie strategicznym odpowiedzialna jest Krajowa Jednostka Ewaluacji (KJE), funkcjonująca w ramach Ministerstwa Rozwoju. W proces ewaluacji włączone są również poszczególne resorty odpowiedzialne za koordynację polityk publicznych. Wyniki badań ewaluacyjnych wraz z wnioskami dotyczącymi dalszej realizacji

Strategii mają być cyklicznie przedstawiane Komitetowi Koordynacyjnemu ds. Polityki Rozwoju.

Badania ewaluacyjne będą bazować na pięciu podstawowych kryteriach ewaluacyjnych – trafności, skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości. Ewaluacje będą realizowane:

→ na poziomie Strategii, w ramach działań ewaluacyjnych prowadzonych przez KJE,

→ na poziomie projektów, w ramach działań ewaluacyjnych prowadzonych przez instytucje odpowiedzialne za realizację projektów zapisanych w Strategii.

System ewaluacji SOR uzupełniany będzie również przez wyniki procesu ewaluacji poszczególnych programów i polityk publicznych, co służyć ma stałemu podwyższaniu jakości systemu zarządzania rozwojem w Polsce.

W ramach oceny potencjału kadrowego, który jest niezbędny do prowadzenia monitoringu i ewaluacji SOR, trzeba mieć na uwadze, iż monitoring jest co do zasady prowadzony przez instytucje wdrażające daną interwencję publiczną. Jest więc realizowany głównie dzięki zasobom tych instytucji. Ewaluacje są zwykle wykonywane na zlecenie przez niezależnych ekspertów, badaczy, konsultantów, jednak zlecanie ewaluacji „na zewnątrz” nie oznacza wcale, że ewaluatorzy izolują się całkowicie od badanej instytucji. Dobrą praktyką badań jest ciągły dialog i partycypacyjne podejście w relacji badacze–badani. Nie można jednak zapomnieć, że to decydent zgłasza zapotrzebowanie na określoną wiedzę i odpowiada za powiązanie informacji płynących z analizy polityk publicznych (w tym ewaluacji) z procesem podejmowania decyzji. Z modelową sytuacją mamy do czynienia wtedy, gdy administracja ma warunki i kompetencje (wiedza, umiejętności i chęci do działania), by właściwie sformułować oraz przeprowadzić zamówienie publiczne, a ewaluator ma kompetencje, by „zamówioną” wiedzę wytworzyć (w tym „wydobyć” z istniejących źródeł danych) i przekazać. Wtedy zwiększamy szansę na przełożenie się wyników ewaluacji na realną zmianę. W praktyce mamy w Polsce do czynienia z następującymi problemami w wykorzystaniu wiedzy płynącej z monitoringu i ewaluacji:

→ **Brak popytu na wiedzę** – decydenci nie są zainteresowani wiedzą płynącą z badań ewaluacyjnych, których zlecenie traktują jako „obowiązek” wymuszony przez formalne zapisy (niechęć do współpracy),

→ **Zmienny kontekst polityczny** (w tym rotacja na stanowiskach decydentów) – decydenci nie zgadzają się na doniesienia ewaluacyjne ze względu na ich sprzeczność z ideologią aktualnie dominującą w danej grupie (fragmentaryczne interpretacje, chęć negocjowania wniosków i rekomendacji),

→ **Braki w celach i założeniach systemu monitoringu i ewaluowania interwencji** w **programach społecznych opracowanych przez decydentów** – w tym w powiązaniach między celami a dopasowanymi do nich miernikami (tzw. hierarchia wskaźników)

→ **Brak mechanizmów transferu wiedzy w administracji** – wielość Zamawiających (pracujących w tym samym reżimie programowym związanym z programowaniem polityk publicznych) i ich rotacja, która prowadzi do braku kontynuacji prowadzonych badań, pogłębianie ich tematyki, cykliczności, wieloetapowości.

- → **Brak standardów w prowadzeniu badań ewaluacyjnych** zlecanych przez administrację publiczną (poradniki nie są obligatoryjne) – niespójności już na etapie formułowania kryteriów ewaluacji.
- → **Warunki zamówienia wykluczające prowadzenie trudnych i kosztownych pomiarów** (w tym pomiar efektu netto czy choćby teorii programu) – nadrzędność kryterium ceny pomimo obecności innych kryteriów oceny oferty.
- → **Narzucanie przez Zamawiającego ewaluatorowi schematów myślowych i ograniczanie zakresu dokonywanych ocen** – często nieformalne, w ramach uwag na etapie raportu metodologicznego, a nie samego zapytania ofertowego czy warunków zamówienia)
- → **Niska jakość badań ewaluacyjnych** ograniczających się do pomiaru zadowolenia z analizowanej interwencji publicznej różnych grup, a nie polegających na pomiarze faktycznych efektów tej interwencji.
- → **Niedostateczna komunikacja między odbiorcami wyników badań a wykonawcami ewaluacji** – używanie żargonu, niezrozumiałego dla drugiej strony.

Dla rozwiązania przynajmniej części tych problemów kluczowa jest rola administracji, która powinna umieć korzystać z dostarczonych informacji i ustalić, jakie informacje są jej potrzebne. Administracja musi skupić się na odpowiedziach na pytania: „Jak chce/może wykorzystać dostarczone informacje?”, „Gdzie potrzebne dane można znaleźć?”, „Jak ocenić jakość dostarczonej wiedzy?”. Analogicznych problemów monitoringu i ewaluacji doświadczały również inne nowe kraje UE[48].

Potencjał administracji w zakresie wdrożenia efektywnego systemu monitoringu i ewaluacji stale się zwiększa. Dotychczasowe analizy pokazują, że polskie ewaluacje są oparte na stosunkowo rzetelnym warsztacie, a co za tym idzie – dają wiarygodne informacje[49]. Ważne są również inicjatywy podejmowane przez instytucje związane z ewaluacją (np. cykl publikacji PARP, doroczne konferencje ewaluacyjne i studia podyplomowe). Sprawiają one, że polska ewaluacja wyróżnia się na tle krajów UE. Pozytywna jest też rola Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego, które stara się integrować środowisko ewaluatorów i wyznaczać standardy prowadzenia badań. Rynek firm zajmujących się ewaluacją jest stosunkowo duży i konkurencyjny.

Zasoby kadrowe administracji (zarówno na poziomie regionalnym, jak i centralnym) są wystarczające. Wprowadzenie „przymusu badań ewaluacyjnych” wraz z pojawieniem się funduszy płynących z Unii Europejskiej doprowadziło do sytuacji, w której w Polsce mamy do czynienia wręcz z „nadmiarem” badań ewaluacyjnych[50]. Udało się również wprowadzić efektywny system monitorowania finansowego – postępy w absorpcji środków są śledzone na bieżąco, a wnioski z raportów skutecznie wykorzystywane w dyskusjach i działaniach komitetów monitorujących realizację programów UE. W zakresie monitoringu rzeczowego funkcjonujący system opiera się na prostej liście wskaźników kluczowych, funkcjonalnej

[48] J. Górniak, i S. Mazur, *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, MRR, s. 256, 2012.
[49] *Ibidem*, s 256.
[50] Osobną kwestią jest mocno zróżnicowana jakość tych badań, porównywalność wyników oraz fakt, że są one często ignorowane przez decydentów.

platformie wprowadzania danych i przyjaznym dla użytkownika systemie agregacji wyników oraz sporządzania raportów. Można zatem stwierdzić, iż w instytucjach, które odpowiedzialne są za wdrażanie środków UE (w praktyce pokrywają się one w większości z instytucjami wdrażającymi SOR), pracuje wystarczająco dużo wykwalifikowanych urzędników, co umożliwia prowadzenie efektywnego monitoringu i ewaluacji strategii. Aby móc zwiększyć jakość i systematyczność analizy polityk publicznych (która prowadzona jest często zbyt spontanicznie), niezbędne jest stałe kształcenie kadr. Prof. Jarosław Górniak dobitnie skwitował to stwierdzeniem, że *bez dobrze funkcjonującej analizy polityk publicznych implementacja jest ślepa, a ewaluacja bezsilna*[51].

Integralną częścią systemu monitorowania i ewaluacji SOR jest przyjęty system wskaźników jej realizacji. Trafność, przejrzystość, wiarygodność statystyczna, dostępność danych, solidność wskaźników realizacji oraz zapewnienie adekwatnych i wiarygodnych źródeł danych potrzebnych do monitoringu interwencji oraz realizacji poszczególnych ewaluacji jest podstawą prowadzenia polityki opartej o dowody (*evidence based policy*). Przyjęty system monitoringu oparty jest w głównej mierze na już istniejących rozwiązaniach i bazach danych statystycznych gromadzonych przez GUS i EUROSTAT oraz wskaźnikach sektorowych monitorowanych przez poszczególne organy administracji publicznej. Zapewnia to odpowiednią jakość w kwestii aktualności, dostępności, kompletności oraz zakresu informacji odpowiadającego potrzebom monitoringu i ewaluacji działań w obszarach wskazanych w SOR. Dotychczasowe działania na rzecz poprawy programowania strategicznego doprowadziły m.in. do utworzenia silnej bazy analityczno-ewaluacyjnej – systemu STRATEG. Dostępna publicznie baza stanowi zintegrowane źródło informacji, a utrzymanie systemu przez GUS gwarantuje spójność metodologiczną i porównywalność danych w szeregach czasowych oraz regularną aktualizację danych na potrzeby Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz innych dokumentów strategicznych. System, poza pozyskiwaniem wartości wskaźników uznanych i rozpowszechnionych w statystyce publicznej, gromadzi również dane z pomiarów i badań podjętych stosunkowo niedawno, np. w ciągu ostatnich kilku lat. Należy się więc spodziewać, że przydatność systemu do monitorowania celów Strategii z czasem będzie wzrastać.

W toku prowadzonych prac ewaluacyjnych nie udało się osiągnąć pełnego konsensusu co do odpowiedniego pomiaru za pomocą adekwatnych wskaźników stopnia, w jakim osiągnięte zostały cele wszystkich badanych obszarów. Biorąc pod uwagę szeroki zakres przedmiotowy Strategii, a także dość konkretny charakter realizowanych działań, nie można oczekiwać, iż dla wszystkich kierunków interwencji zostaną zaplanowane wskaźniki monitoringu. Groziłoby to nadmiernym rozbudowaniem systemu monitoringu, co negatywnie wpłynęłoby na przejrzystość i efektywność procesu. Rozwiązaniem problemów w monitorowaniu stopnia osiągania celów wszystkich założonych działań jest uzupełnienie zestawu wskaźników na etapie realizacji poszczególnych projektów implementacyjnych. W ramach SOR nie występuje zasadniczo problem spójności między zdiagnozowanymi szczegółowymi problemami omawianego obszaru a dobranymi do nich wskaźnikami. Problem dotyczy w większym stopniu trudności w dokładnym monitorowaniu osiągnięcia celów tych działań.

[51] J. Górniak, i S. Mazur, *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, MRR, s. 187, 2012.

W ramach badania pojawił się również problem w zakresie określenia adekwatnych wartości docelowych wskaźników zarówno w perspektywie śródokresowej (2020) jak i docelowej (2030). Szerzej omówione w ramach analizy ekonometrycznej problemy dotyczą w głównej mierze niedostatecznej długości ciągów danych będących podstawą prognozy oraz odpowiedniego odtworzenia zależności przyczynowo-skutkowej pomiędzy danym wskaźnikiem a obszarem interwencji, którego zmianę ma dany wskaźnik obrazować.

Podsumowując odpowiedź na pytanie badawcze dotyczące możliwości skutecznej i efektywnej realizacji procesów monitorowania i ewaluacji SOR, należy stwierdzić, iż pod względem potencjału instytucjonalnego i zasobów ludzkich możliwych do zaangażowania w przedmiotowy proces nie ma istotnych barier mogących wpływać na sprawność implementacji Strategii. Założony system podmiotów zaangażowanych w proces jest określony odpowiednio i jest spójny z systemem instytucjonalnym państwa w zakresie kompetencji decyzyjnych poszczególnych jego elementów składowych. Dalsze prace będą jednak wymagać opracowania szeregu dokumentów wykonawczych precyzujących zagadnienia związane z monitoringiem i ewaluacją SOR, takich jak np. terminy czy zawartość przekazywanych dokumentów sprawozdawczych. W kwestii samych wskaźników dotyczących oceny realizacji poszczególnych obszarów interwencji zaleca się przyjęcie podejścia dynamicznego, polegającego na dokonaniu przeglądu śródokresowego przyjętego zestawu wskaźników monitorujących. W toku prac nad poszczególnymi projektami implementacyjnymi w ramach przyjętych obszarów interwencji należy również rozważyć rozszerzenie katalogu wskaźników o bardziej szczegółowe, monitorowane na poziomie projektów.

## 2.2. Spójność z wybranymi politykami horyzontalnymi UE

**W jakim stopniu SOR jest spójna, w wymiarze diagnozy oraz wdrożenia i monitorowania, z politykami horyzontalnymi UE, w szczególności z polityką równości szans i polityką społeczeństwa informacyjnego?**

Propozycja uwzględnienia zagadnienia spójności SOR z politykami horyzontalnymi UE, w szczególności polityką równości szans i społeczeństwa informacyjnego, wyniknęła z dostrzeżonej przez Ewaluatora potrzeby uwydatnienia spójności społecznej jako wymiaru diagnozy, który stanowiłby cenne uzupełnienie z punktu widzenia oceny doboru konkretnych instrumentów wdrażania Strategii.

Biorąc pod uwagę polityki horyzontalne UE, na spójność społeczną (*social cohesion*) Ewaluator chciał spojrzeć przede wszystkim w dwóch wymiarach: a) traktując ją jako opozycję dla zjawiska wykluczenia społecznego i nierówności społecznych oraz b) wiążąc ją z kapitałem społecznym, bazującym na mocnych relacjach, interakcjach i więziach społecznych. Uznano, że należy w pogłębiony sposób przeanalizować zawartość Strategii pod kątem:

→ sytuacji konkretnych grup społecznych zagrożonych zjawiskiem wykluczenia społecznego i nierównościami (np. osoby przewlekle chore, niepełnosprawne, seniorzy),

→ sposobów wzmacniania kapitału społecznego (w różnych wymiarach, np. obywatel – Państwo, obywatel – obywatel, przedsiębiorca – przedsiębiorca).

Przyjęto, że odpowiedź na postawione pytanie badawcze będzie wypadkową odpowiedzi na cztery pytania szczegółowe (poniżej).

1. **W jakim stopniu zdefiniowane w ramach SOR wyzwania i pułapki rozwojowe uwzględniają sytuację grup nieuprzywilejowanych (np. osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych, seniorów) i wskazują na konieczność włączenia społecznego tych grup w obrębie polityk realizowanych w poszczególnych filarach rozwoju?**

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju diagnozuje i uwzględnia w niemal wyczerpujący sposób (w wymiarze działań) sytuację grup nieuprzywilejowanych, podkreślając znaczenie zwiększenia skali ich włączenia społecznego. Zwiększeniu spójności społecznej oraz wyrównaniu szans poświęcony jest w szczególności drugi cel Strategii – „Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony”. W obszarze „Spójność społeczna” poruszono problematykę osób w wieku 50+, młodych (w tym kategorii NEET – niepracujących, nieuczących się i niedokształcających się)[52] i zakładających rodziny, grupy w wieku 20–64, osób niepełnosprawnych, kobiet, dzieci i ich rodziców, długotrwale bezrobotnych oraz – w ramach dodanego w trakcie prac nad Strategią kierunku interwencji – migrantów. W obszarze „Rozwój zrównoważony terytorialnie” zapisano dążenie do wyrównania szans i zatrzymania narastających nierówności w wymiarze terytorialnym (np. w układzie miasto – wieś czy na terenach zagrożonych trwałą marginalizacją). Istotą celu drugiego Strategii jest określenie kierunków zmian w podejściu państwa do zagadnienia rozwoju, poprzez konstatację niezadowalających efektów obowiązującego wcześniej modelu rozwoju (polaryzacyjno-dyfuzyjnego) i podkreślenie znaczenia solidarności społecznej zawartej w idei „odpowiedzialnego rozwoju”. W związku z tym można mówić o wyraźnej i ważnej roli przyznanej w Strategii kwestii spójności i włączenia społecznego. Dobrze byłoby jednak, by projekt włączenia społecznego realizowany był przy jednoznacznej otwartości administracji publicznej i zachętach do angażowania się samych zainteresowanych w sprawy ich dotyczące (wzmocnienie roli partycypacji społecznej, postulowane przez Ewaluatora w uwagach do obszaru „Prawo w służbie obywatela i gospodarki”).

Interwencje związane z wyrównywaniem szans, opisane w celu drugim, wzmocnione są poprzez działania w obszarze wzmacniania kapitału ludzkiego i kapitału społecznego oraz – w nawiązaniu do rozwoju kompetencji cyfrowych obywateli – w obszarze „E-państwo”. Wiele uwagi w Strategii poświęcono też wyrównywaniu dostępu do usług publicznych. W mniejszym stopniu natomiast wspomniane kwestie udało się ująć w opisie systemu ewaluacji i monitoringu Strategii, o czym szerzej poniżej.

Z punktu widzenia wytycznych europejskich w ramach polityki równości szans i niedyskryminacji jedyną kategorią wyraźnie pominiętą w Strategii są mniejszości narodowe

[52] Kategoria NEET jest w Strategii wspomniana na poziomie planowanych działań. Jednocześnie w uwagach do obszaru „Spójność społeczna” zauważono, że w kontekście spójności SOR z diagnozą wyzwań w Strategii Europa 2020, problemowi NEET powinno zostać poświęcone więcej uwagi, jako że dane MRPiPS wskazują na liczebną dominację osób pozbawionych kwalifikacji zawodowych wśród bezrobotnych.

i etniczne. Jakkolwiek zrozumiałe jest, że w homogenicznym – na tle krajów Europy Zachodniej – społeczeństwie polskim zagadnienie to nie ma charakteru strategicznego, w Strategii jest mowa o wyzwaniach związanych ze zmianami demograficznymi (w tym migracjami). Co więcej, w odpowiedzi na te wyzwania pojawia się, jako element obszaru „Spójność społeczna”, nowa polityka migracyjna. Okoliczność ta wydaje się sprzyjać nawiązaniu w tekście Strategii do zasady równości szans w kontekście etniczności. Jest to zasadne również z punktu widzenia zapewnienia spójności z politykami europejskimi, np. Unijnymi ramami dotyczącymi krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku (zwłaszcza w obliczu nieskuteczności zakończonego w 2013 roku rządowego programu integracji społeczności romskiej[53]). Istotne są również zmiany w identyfikacji etnicznej, które uwidoczniły się w trakcie spisu powszechnego ludności 2011.

**2. Czy i w jakim stopniu SOR wiąże wzrost spójności społecznej i kapitału społecznego z realizacją wytycznych dla wskazanych polityk horyzontalnych UE?**

W projekcie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju umieszczono czytelne nawiązania do dokumentów strategicznych z poziomu globalnego i europejskiego. Poświęcony jest temu rozdział IV – „Powiązania Strategii z międzynarodowymi i krajowymi dokumentami strategicznymi”, zamieszczony na stronach 28–31. W odniesieniu do spójności społecznej i równości szans autorzy Strategii powołują się na cele Agendy 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju, wskazując konieczność działań mających na celu wyeliminowanie ubóstwa oraz włączenie w procesy rozwojowe *wszystkich grup i osób zainteresowanych tak, aby każdy miał szansę skorzystania z rezultatów rozwoju*[54]. Jak wynika z odpowiedzi na poprzednie pytanie, dalsze części Strategii w przekonywający sposób uwiarygodniają tę deklarację, co uwidocznia w szczególności zestaw działań, planowanych do podjęcia względem licznych grup nieuprzywilejowanych.

Kolejnym, wskazanym wprost dokumentem jest europejska Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (Europa 2020). Autorzy SOR, przywołując pięć priorytetowych celów Strategii Europa 2020, deklarują kontynuację działań w kierunku zwiększenia spójności m.in. w obszarze edukacji i zatrudnienia, konstatując jednocześnie osiągnięcie celu w zakresie ograniczenia skali ubóstwa i wykluczenia społecznego. Biorąc ten fakt pod uwagę, należy uznać zaplanowanie działań związanych ze zwiększeniem równości szans w społeczeństwie, ograniczeniem nierówności i silniejszym solidaryzmem społecznym jako wyraz świadomego powiązania wzrostu spójności społecznej i kapitału społecznego z realizacją zasad polityki równości szans. Samo zagadnienie kapitału społecznego zostało opisane w Strategii – na poziomie koncepcyjnym i operacyjnym – w powiązaniu z zasadą równości szans i integracją społeczną. Z jednej strony pisze się więc o wykorzystaniu tzw. kapitału spajającego małych grup społecznych i wspólnot lokalnych do budowania kapitału pomostowego (pomiędzy grupami), z drugiej planuje działania zmierzające do wsparcia tworzenia takich pomostów z wykorzystaniem trzeciego sektora i instytucji publicznych (m.in. szkół). Wśród planowanych działań są adresowane m.in. do seniorów (wolontariat), osób młodych (mentoring), osób

[53] Por. Działania administracji publicznej na rzecz ochrony praw mniejszości romskiej w Polsce, Delegatura NIK we Wrocławiu, 2015, https://www.nik.gov.pl/plik/id,9585,vp,11831.pdf, [02.12.2016]
[54] Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, s. 28.

niepełnosprawnych i ubogich (włączanie społeczne poprzez sport). Trzeba docenić przypisanie programu strategicznego „Ekonomia solidarności społecznej” zarówno do obszaru poświęconego kapitałowi ludzkiemu i społecznemu, jak i do obszaru „Spójność społeczna”.

Elementem wzmacniającym spójność społeczną i kapitał ludzki jest polityka społeczeństwa informacyjnego, obecna najsilniej w obszarze „E-państwo” (kierunek działania „Budowa społeczeństwa informacyjnego”). Zdaniem Ewaluatora działania skierowane do obywateli w tym obszarze są jednak opisane dość ogólnikowo i w niewystarczający sposób powiązane z działaniami w obszarze „Kapitał ludzki i społeczny”. Co prawda, w obszarze „E-państwo” pojawia się deklaracja walki z wykluczeniem cyfrowym, jednak jej opis, w zestawieniu z rozbudowanymi opisami działań na rzecz realizacji zasady równości szans, pozostawia pewien niedosyt (również na poziomie fiszki projektowej „Kompetencje w społeczeństwie informacyjnym” – w celu oceny Strategii w tym punkcie konieczne jest odwołanie się do realizacji Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa). Biorąc jednak pod uwagę status realizacji działań w tym zakresie (trwające), na podstawie organizowanych konkursów (np. Działanie 3.1. POPC – „Działania szkoleniowe na rzecz rozwoju kompetencji cyfrowych”) i przeznaczonych do realizacji projektów, można stwierdzić, że są one spójne z zasadami polityki równości szans i sprzyjają osiągnięciu celów Strategii.

**3. W jakim stopniu instytucjonalne i operacyjne (programy, polityki) instrumenty wdrożenia SOR zapewniają realizację zasady równości szans w odniesieniu do kadry zarządzającej i beneficjentów ostatecznych?**

Strategia nie zawiera żadnych zapisów, które stanowiłyby rodzaj szczególnych wytycznych dla instrumentów wdrożenia pod względem stosowania zasady równości szans. W związku z tym, w poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie należy odwołać się do charakteru i zawartości instrumentów wdrożenia – przede wszystkim opisów projektów strategicznych i „fiszek” projektowych. Należy podkreślić bezpośrednie nawiązanie do realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji względem beneficjentów ostatecznych obecne w projektach z obszaru „Spójność społeczna” (np. projekt „Przestrzeń dla wszystkich”, „(NIE)Samodzielni”, „Włączeni w edukację” czy „Strategia na rzecz Osób Niepełnosprawnych 2017–2030”) oraz obszaru „Kapitał ludzki i społeczny” (np. „Ekonomia solidarności społecznej”, „Inicjatywa na rzecz umiejętności”). W przypadkach tych można stwierdzić, że zwiększenie równości szans przyjmuje charakter nie tyle zasady horyzontalnej, ile celu projektu. Jeśli chodzi o realizację zasady równości szans w odniesieniu do kadry zarządzającej, nie zostało ona *explicite* wskazana. Przyjąć jednak należy, że – przynajmniej w tej części działań i projektów, które zakładają wykorzystanie EFSI – stosowane będą, przyjęte w 2015 roku: „Agenda działań na rzecz równości szans i niedyskryminacji w ramach funduszy unijnych 2014–2020” oraz „Wytyczne w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020”.

**4. Czy zaplanowany system monitoringu i ewaluacji SOR umożliwia śledzenie sytuacji grup nieuprzywilejowanych, pomiar nierówności i dynamiki zmiany kapitału społecznego?**

Z opisu systemu monitorowania realizacji SOR wynika, że śledzenie sytuacji grup nieuprzywilejowanych, pomiar nierówności i dynamiki zmiany kapitału społecznego będą

możliwe przede wszystkim w oparciu o monitoring wskaźników. Czytelny jest zamiar autorów Strategii, by ewaluację i monitoring oprzeć o istniejące rozwiązania, przede wszystkim systemy danych i informacji utrzymywane przez GUS, z wiodącą rolą systemu STRATEG. Jeśli chodzi o ten system, to, w interesującym Ewaluatora zakresie, wskaźniki występują w obszarze „Polityka spójności” oraz obszarach tematycznych: „Spójność terytorialna”, „Dochody ludności”; „Integracja społeczna” i „Społeczeństwo informacyjne”. Trzeba przy tym zauważyć, że niektóre interesujące (z punktu widzenia równości szans, kapitału społecznego oraz społeczeństwa informacyjnego) wskaźniki dostępne w systemie STRATEG nie występują w Strategii w obszarach, gdzie można by ich oczekiwać, np. w obszarze „Spójność społeczna”, „E-Państwo” czy we fragmencie poświęconym kapitałowi społecznemu – dotyczy to takich wskaźników, jak np.

- → udział uczniów niepełnosprawnych uczęszczających do szkół masowych w ogólnej liczbie uczniów niepełnosprawnych objętych edukacją szkolną,
- → osoby młode niepracujące, nieuczące się i niedokształcające się (wskaźnik NEET),
- → odsetek osób należących do mniej uprzywilejowanych grup społecznych, które regularnie (przynajmniej raz w tygodniu) korzystają z internetu,
- → odsetek osób w wieku 16–74 lata prezentujących średni lub wysoki poziom umiejętności internetowych,
- → odsetek osób angażujących się w wolontariat.

Niemniej, wskazany w Strategii kierunek rozwiązań w zakresie monitoringu wdrażania Strategii, biorąc pod uwagę bogatą i rozwijaną zawartość systemu STRATEG, można ocenić pozytywnie. System, poza pozyskiwaniem wartości wskaźników uznanych i rozpowszechnionych w statystyce publicznej, gromadzi również dane z pomiarów i badań prowadzonych stosunkowo niedawno, np. w ciągu ostatnich kilku lat. Należy się więc spodziewać, że przydatność systemu do monitorowania celów Strategii z czasem będzie wzrastać. Jeśli chodzi o aktualność danych, w przypadku większości rozpatrywanych w tym miejscu wskaźników jest ona zadowalająca (dane dla 2015 roku, część dla 2014, a dla niektórych dostępne wartości pomiarów z 2016 roku).

Podsumowując, w odpowiedzi na pytanie o stopień spójności Strategii, w wymiarze diagnozy oraz wdrożenia i monitorowania, z politykami horyzontalnymi UE, w szczególności polityką równości szans i polityką społeczeństwa informacyjnego, można uznać, że Strategia jest z nimi w dużym stopniu spójna. Jest to szczególnie widoczne w wymiarze diagnozy i wdrożenia, nieco słabiej natomiast w wymiarze monitoringu. Podobnie jako niemal wyczerpujące należy ocenić wdrożenie zasad polityki równości szans – na tym tle nieco mniej przekonująco, choć poprawnie, prezentuje się system wdrożenia zasad polityki społeczeństwa informacyjnego.

## 2.3. Fundusze UE jako możliwe narzędzia realizacji SOR

**W jakim stopniu cele SOR mogą zostać zrealizowane przy współfinansowaniu funduszy unijnych w perspektywie programowania 2014–2020?**

Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 odbywa się na podstawie Umowy Partnerstwa (dalej: UP)[55]. Jak wskazuje powyższy dokument, logika programowania w tej perspektywie finansowej opiera się na powiązaniu oczekiwań europejskich (wyrażonych w Strategii Europa 2020) z celami krajowymi wskazanymi w średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju, przyjętej przez Radę Ministrów 25 września 2012 roku. Ze względu na fakt, iż SOR jest aktualizacją średniookresowej SRK, konieczna jest pogłębiona refleksja nad aktualnym kształtem UP oraz analiza programów operacyjnych współfinansowanych z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI). Poniższa analiza przedstawia najważniejsze rozbieżności między aktualną wersją SOR a UP, a także wstępną ewaluację możliwości realizacji działań SOR dzięki programom operacyjnym współfinansowanym z EFSI.

### 2.3.1. Pułapki rozwojowe SOR a kluczowe problemy UP

Analiza zapisów UP i SOR wskazuje na znaczącą różnicę między tymi dokumentami, jeśli chodzi o podejście do diagnozy. W UP dokonano diagnozy tematycznej oraz terytorialnej. W ramach diagnozy tematycznej wyróżniono trzy kluczowe problemy (**niska konkurencyjność gospodarki, niewystarczająca spójność społeczna i terytorialna** oraz **niewystarczająca sprawność i efektywność państwa w obszarach kluczowych dla konkurencyjności gospodarki**) oraz 17 problemów szczegółowych, które przekładają się na 11 celów tematycznych. Choć cele SOR odpowiadają trzem kluczowym problemom określonym w UP[56], to na poziomie szczegółów podejście SOR jest zupełnie inne – dokument ten nie wychodzi od problemów, lecz od nowego modelu rozwoju i od pozytywnej wizji przyszłości (reindustrializacja, wysoka innowacyjność etc.). Podstawowe pułapki rozwojowe, wskazane w SOR, tylko częściowo i pośrednio powiązane są z kluczowymi problemami wskazanymi w UP. W tym miejscu można wskazać następujące rozbieżności:

Choć wskazane w SOR pułapki **średniego dochodu** oraz **przeciętnego produktu** częściowo związane są ze zdiagnozowaną w UP niską konkurencyjnością gospodarki, **w Umowie Partnerstwa brakuje natomiast zdiagnozowanej w SOR pułapki braku równowagi między kapitałem zagranicznym a krajowym**, co w dużej mierze przekłada się także na stosunkowo niewielką możliwość realizacji działań SOR związanych z tą pułapką dzięki EFSI (o czym więcej w dalszej części dokumentu).

[55] Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa Partnerstwa. Projekt po zmianach wynikających z zapisów o EFRM oraz po negocjacjach programów operacyjnych, MR, grudzień 2015.
[56] Kolejno: niska konkurencyjność gospodarki -> trwały wzrost gospodarczy, niewystarczająca spójność społeczna i terytorialna -> rozwój społecznie i terytorialnie równoważony**;** niewystarczająca sprawność i efektywność państwa -> skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu.

Wskazana w SOR **pułapka demograficzna** jest tylko częścią kluczowego problemu niewystarczającej spójności społecznej i terytorialnej, zdiagnozowanego w UP, i choć SOR poświęca kwestiom spójności społecznej i terytorialnej osobne obszary, to nacisk na problematykę demograficzną jest mniejszy w UP niż w SOR;

Wskazana w SOR **pułapka słabości instytucjonalnej**, choć tematycznie związana z kluczowym problemem niewystarczającej sprawności i efektywności państwa, zdiagnozowanej w UP, w tej ostatniej *de facto* ograniczona jest do kwestii interakcji państwa z przedsiębiorcami oraz do obszaru wykorzystania ICT w usługach publicznych, podczas gdy w SOR sfera instytucjonalna (państwowa) przenika wszystkie inne sfery i prowadzi aktywną lub wręcz wiodącą politykę. W związku z tym (o czym więcej w dalszej części) w sferze rozwoju i usprawniania państwa tylko część działań będzie mogła zostać zrealizowana przy wsparciu EFSI, chyba że w Umowie Partnerstwa dokonane zostaną zmiany w tym zakresie.

### 2.3.2. Możliwość realizacji działań SOR i rozwiązania zdiagnozowanych w nim problemów przy wsparciu EFSI

Aby ocenić możliwość realizacji SOR przy wykorzystaniu wsparcia EFSI, należy przeanalizować zapisy UP oraz programy operacyjne pod kątem zgodności z głównymi obszarami koncentracji działań SOR oraz kierunkami interwencji w ramach tejże strategii. Poniższa tabela przedstawia zestawienie wyników, a poniżej przedstawione jest jej podsumowanie i uzasadnienie ocen zgodności w dalszej części tekstu.

| Obszar SOR | Kierunki interwencji (pogrubieniem zaznaczone kierunki, których realizację szczególnie trudno będzie wesprzeć za pomocą EFSI) | Kluczowe cele tematyczne UP, które mogą bezpośrednio przyczynić się do realizacji działań (pogrubieniem zaznaczono najważniejszy) | Programy operacyjne EFSI, dzięki którym można rozwiązać problem zdiagnozowany w SOR/ podjąć działania | Ocena stopnia zgodności SOR i UP w skali od 1 do 5 z komentarzem ewaluatora |
|---|---|---|---|---|
| Reindustrializacja | 1. Rozwój nowoczesnego przemysłu<br>2. Rozwój infrastruktury i kompetencji dla „Przemysłu 4.0”<br>**3. System zarządzania jakością w przemyśle**<br>**4. Surowce dla przemysłu**<br>5. Wspieranie kształcenia zawodowego dla Przemysłu 4.0 | **CT1. Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji (EFRR)**<br>CT2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości TIK (EFRR)<br>CT3. Wzmacnianie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR) (EFRR)<br>CT4.Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach (FS, EFRR)<br>CT10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie (EFS, EFRR) | POIR<br>RPO<br>POPC<br>POPW | **Ocena stopnia zgodności: 3 (średnia)** |
| Rozwój innowacyjnych firm | 1. Wzmocnienie kapitału ludzkiego i społecznego w narodowym systemie innowacji<br>2. Wzmocnienie otoczenia prawno-instytucjonalnego innowacyjnych przedsiębiorstw<br>3. Mobilizacja kapitału prywatnego na rzecz prowadzenia działalności B+R+I, | **CT1. Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji (EFRR)**<br>CT2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości TIK (EFRR) | PO IR<br>RPO<br>PO PW<br>PO PC<br>PO WER | **Ocena stopnia zgodności: 3 (średnia)** |

| Obszar SOR | Kierunki interwencji (pogrubieniem zaznaczone kierunki, których realizację szczególnie trudno będzie wesprzeć za pomocą EFSI) | Kluczowe cele tematyczne UP, które mogą bezpośrednio przyczynić się do realizacji działań (pogrubieniem zaznaczono najważniejszy) | Programy operacyjne EFSI, dzięki którym można rozwiązać problem zdiagnozowany w SOR/ podjąć działania | Ocena stopnia zgodności SOR i UP w skali od 1 do 5 z komentarzem ewaluatora |
|---|---|---|---|---|
| | zwiększenie potencjału rynkowego prowadzonych badań oraz stopnia komercjalizacji wyników prac B+R<br>4. Stymulowanie popytu na innowacje przez sektor publiczny<br>5. Stymulowanie popytu zewnętrznego na innowacje poprzez zwiększenie zdolności i skłonności firm do eksportu oraz lokowania bezpośrednich inwestycji za granicą | CT3. Wzmacnianie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR) (EFRR)<br>CT10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie (EFS, EFRR) | | |
| Małe i średnie przedsiębiorstwa | **1. Lepsze otoczenie prawne prowadzenia aktywności gospodarczej**<br>2. Instytucje publiczne wspierające rozwój podmiotów sektora<br>3. Nowe modele działania<br>4. Instrumenty finansowania rozwoju<br>5. Kompetencje na rzecz rozwoju<br>6. Wsparcie lokalnych motorów przedsiębiorczości | **CT3. Wzmacnianie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR) (EFRR)**<br>CT2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości TIK (EFRR)<br>CT1. Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji (EFRR)<br>CT11. Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej (EFS) | PO IR<br>PROW<br>PO WER<br>RPO<br>PO PC<br>PO PW | **Ocena stopnia zgodności: 3 (średnia)** |

| Obszar SOR | Kierunki interwencji (pogrubieniem zaznaczone kierunki, których realizację szczególnie trudno będzie wesprzeć za pomocą EFSI) | Kluczowe cele tematyczne UP, które mogą bezpośrednio przyczynić się do realizacji działań (pogrubieniem zaznaczono najważniejszy) | Programy operacyjne EFSI, dzięki którym można rozwiązać problem zdiagnozowany w SOR/ podjąć działania | Ocena stopnia zgodności SOR i UP w skali od 1 do 5 z komentarzem ewaluatora |
|---|---|---|---|---|
| Kapitał dla rozwoju | 1. Zwiększenie koordynacji wsparcia inwestycji rozwojowych<br>**2. Rozwój rynku finansowego**<br>**3. Wzmocnienie znaczenia Giełdy Papierów Wartościowych i rynku kapitałowego w Polsce**<br>**4. Zwiększenie wykorzystania publicznych źródeł współfinansowania do stymulowania prywatnych nakładów inwestycyjnych**<br>5. Zwiększenie efektywności wydatków publicznych w zakresie dostarczania wysokiej jakości infrastruktury i usług publicznych<br>6. Budowa długoterminowego kapitału Polaków | **CT3. Wzmacnianie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR) (EFRR)**<br>CT11. Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej (EFS) | PO IR<br>RPO<br>PO WER<br>Pomoc Techniczna | **Ocena stopnia zgodności: 2 (niska)** |
| Ekspansja zagraniczna | **1. Wzmocnienie rozpoznawalności polskich produktów, marki „Polska” oraz Marki Polskiej Gospodarki**<br>2. Zwiększenie stopnia internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw<br>3. Unowocześnienie oferty eksportowej<br>4. **Wspieranie nowych kierunków ekspansji polskich firm** | **CT3. Wzmacnianie konkurencyjności MŚP, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR) (EFRR)** | RPO<br>PO PW<br>PROW | **Ocena stopnia zgodności: 3 (średnia)** |
| Spójność społeczna | 1. Aktywna polityka prorodzinna<br>2. Poprawa dostępności do usług, w tym społecznych i zdrowotnych<br>3. Wsparcie grup zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem oraz zapewnienie spójności działań na rzecz integracji | **CT9. Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem (EFS, EFRR)**<br>CT8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia | RPO<br>PO WER<br>PO IŚ | **Ocena stopnia zgodności: 4 (wysoka)** |

| Obszar SOR | Kierunki interwencji (pogrubieniem zaznaczone kierunki, których realizację szczególnie trudno będzie wesprzeć za pomocą EFSI) | Kluczowe cele tematyczne UP, które mogą bezpośrednio przyczynić się do realizacji działań (pogrubieniem zaznaczono najważniejszy) | Programy operacyjne EFSI, dzięki którym można rozwiązać problem zdiagnozowany w SOR/ podjąć działania | Ocena stopnia zgodności SOR i UP w skali od 1 do 5 z komentarzem ewaluatora |
|---|---|---|---|---|
| | społecznej<br>4. Rynek pracy zapewniający wykorzystanie potencjału zasobów ludzkich dla rozwoju Polski<br>**5. Polityka migracyjna jako instrument zarządzania zasobami ludzkimi** | oraz wsparcie mobilności pracowników (EFS, EFRR) | | |
| Rozwój zrównoważony terytorialnie | CEL 1. Zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały poszczególnych terytoriów<br>1. Tworzenie warunków dla budowy podstaw nowoczesnej gospodarki w Polsce Wschodniej<br>2. Wsparcie dla podwyższania atrakcyjności inwestycyjnej Śląska oraz promocji zmian strukturalnych<br>3. Wykorzystanie potencjału miast i aktywizacja ich rozwoju<br>4. Rozwój obszarów wiejskich<br>CEL 2. Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych w oparciu o specjalizacje gospodarcze i nowe nisze rynkowe wskazane na poziomie krajowym i regionalnym<br>1. Wsparcie procesu przedsiębiorczego odkrywania (PPO) i monitorowania inteligentnych specjalizacji na poziomie krajowym i regionalnym<br>2. Współpraca tematyczna oraz synergia działań w ramach krajowych i regionalnych inteligentnych specjalizacji | wszystkie | wszystkie | **Ocena stopnia zgodności: 4 (wysoka)** |

| Obszar SOR | Kierunki interwencji (pogrubieniem zaznaczone kierunki, których realizację szczególnie trudno będzie wesprzeć za pomocą EFSI) | Kluczowe cele tematyczne UP, które mogą bezpośrednio przyczynić się do realizacji działań (pogrubieniem zaznaczono najważniejszy) | Programy operacyjne EFSI, dzięki którym można rozwiązać problem zdiagnozowany w SOR/ podjąć działania | Ocena stopnia zgodności SOR i UP w skali od 1 do 5 z komentarzem ewaluatora |
|---|---|---|---|---|
| | 3. Promowanie podejścia partnerskiego i współpracy w celu podnoszenia efektywności wdrażania innowacji, transferu technologii i komercjalizacji badań<br>**CEL 3. Podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie**<br>1. Wzmocnienie sprawności administracyjnej samorządów terytorialnych oraz partnerstw z innymi podmiotami do prowadzenia działań rozwojowych<br>2. Poprawa organizacji świadczenia usług publicznych na poziomie lokalnym<br>3. Wzmocnienie zintegrowanego podejścia do rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym (lub: na wszystkich poziomach struktury administracyjnej kraju)<br>4. Zwiększenie efektywności finansowania polityk ukierunkowanych terytorialnie | | | |
| Prawo w służbie obywatelom i gospodarce | 1. Doskonalenie systemu stanowienia prawa<br>2. Przegląd obowiązującego prawa oraz jego uproszczenie, w tym redukcja barier prawnych i kosztów regulacyjnych związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej | CT11. Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej (EFS) | PO WER | **Ocena stopnia zgodności: 2 (niska)** |

| Obszar SOR | Kierunki interwencji (pogrubieniem zaznaczone kierunki, których realizację szczególnie trudno będzie wesprzeć za pomocą EFSI) | Kluczowe cele tematyczne UP, które mogą bezpośrednio przyczynić się do realizacji działań (pogrubieniem zaznaczono najważniejszy) | Programy operacyjne EFSI, dzięki którym można rozwiązać problem zdiagnozowany w SOR/ podjąć działania | Ocena stopnia zgodności SOR i UP w skali od 1 do 5 z komentarzem ewaluatora |
|---|---|---|---|---|
| Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem | 1. Zwiększenie sprawności funkcjonowania instytucji państwa, w tym administracji<br>**2. Wzmocnienie strategicznej koordynacji i zarządzania politykami publicznymi**<br>3. Integracja planowania przestrzennego z programowaniem rozwoju społeczno--gospodarczego | **CT11. Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej (EFS)**<br><br>CT2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości TIK (EFRR) | PO WER<br>PO PC | **Ocena stopnia zgodności: 3 (średnia)** |
| E-państwo | 1. Budowa i rozwój e-administracji - orientacja administracji państwa na usługi cyfrowe<br>2. Zapewnienie warunków dla stworzenia nowoczesnej sieci cyfrowej<br>3. Budowa społeczeństwa informacyjnego | **CT2. Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości TIK (EFRR)**<br><br>CT11. Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej (EFS) | PO PC<br>PO WER<br>RPO | **Ocena stopnia zgodności: 5 (bardzo wysoka)** |
| Finanse publiczne | **1. Zmiany systemowe w obszarze finansów publicznych**<br>2. Zwiększenie koordynacji w zakresie działań rozwojowych podejmowanych przez jednostki szczebla centralnego i regionalnego | CT11. Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej (EFS) | PO WER<br>Pomoc Techniczna | **Ocena stopnia zgodności: 2 (niska)** |
| Efektywność wykorzystania środków UE | 1. Zwiększenie orientacji środków EFSI na projekty przyczyniające się do realizacji celów Strategii oraz mających wpływ na innowacyjny i zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy<br>2. Zwiększenie udziału wsparcia w formie | n/d | wszystkie; zwłaszcza PO Pomoc Techniczna oraz priorytety związane z pomocą techniczną w pozostałych | **Ocena stopnia zgodności: 5 (bardzo wysoka)** |

| Obszar SOR | Kierunki interwencji (pogrubieniem zaznaczone kierunki, których realizację szczególnie trudno będzie wesprzeć za pomocą EFSI) | Kluczowe cele tematyczne UP, które mogą bezpośrednio przyczynić się do realizacji działań (pogrubieniem zaznaczono najważniejszy) | Programy operacyjne EFSI, dzięki którym można rozwiązać problem zdiagnozowany w SOR/ podjąć działania | Ocena stopnia zgodności SOR i UP w skali od 1 do 5 z komentarzem ewaluatora |
|---|---|---|---|---|
| | zwrotnej, zarówno instrumentów finansowych, jak również pomocy zwrotnej w finansowaniu inwestycji rozwojowych<br>3. Zwiększenie zakresu i efektywności interwencji funduszy w obszarze innowacyjności gospodarki<br>4. Uproszczenie systemu realizacji projektów finansowanych z EFSI<br>5. Zwiększenie koordynacji funduszy UE z EFSI oraz zdolności instytucjonalnej do efektywnego korzystania przez Polskę ze środków europejskich w ramach programów zarządzanych centralnie przez KE | | programach | |
| Kapitał ludzki i społeczny | 1. Lepsze dopasowanie kształcenia do potrzeb nowoczesnej gospodarki<br>2. Poprawa stanu zdrowia obywateli oraz efektywności systemu opieki zdrowotnej<br>**3. Rozwój kapitału społecznego**<br>4. **Wzmocnienie roli kultury dla rozwoju gospodarczego i spójności społecznej** | CT10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie (EFS, EFRR)<br>CT8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników (EFS, EFRR)<br>CT9. Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem (EFS, EFRR)<br>CT6. Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami (FS, | RPO<br>PO WER<br>PO IŚ | **Ocena stopnia zgodności:**<br>**- w zakresie kierunków interwencji 1 oraz 2 – 5 (bardzo wysoka)**<br>**- w zakresie kierunków interwencji 3 oraz 4 – 2 (niska)** |

| Obszar SOR | Kierunki interwencji (pogrubieniem zaznaczone kierunki, których realizację szczególnie trudno będzie wesprzeć za pomocą EFSI) | Kluczowe cele tematyczne UP, które mogą bezpośrednio przyczynić się do realizacji działań (pogrubieniem zaznaczono najważniejszy) | Programy operacyjne EFSI, dzięki którym można rozwiązać problem zdiagnozowany w SOR/ podjąć działania | Ocena stopnia zgodności SOR i UP w skali od 1 do 5 z komentarzem ewaluatora |
|---|---|---|---|---|
| | | EFRR) | | |
| Transport | 1. Budowa zintegrowanej, wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce<br>2. Zmiany w indywidualnej i zbiorowej mobilności<br>3. Poprawa efektywności wykorzystania publicznych środków na przedsięwzięcia transportowe | CT7. Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej (FS, EFRR) | PO IiŚ<br>RPO<br>PO PW | **Ocena stopnia zgodności: 5 (bardzo wysoka)** |
| Energia | 1. Poprawa bezpieczeństwa energetycznego kraju<br>2. Poprawa efektywności energetycznej<br>3. Rozwój energetyki<br>**4. Zapewnienie rentowności sektora górnictwa węgla kamiennego** | CT4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach (FS, EFRR) | PO IiŚ<br>RPO | **Ocena stopnia zgodności: 3 (średnia)** |
| Środowisko | 1. Zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wodnych i osiągnięcie wysokiej jakości wód<br>2. Likwidacja źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza lub istotne zmniejszenie ich oddziaływania<br>3. Zarządzanie zasobami dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego<br>4. Ochrona gleb przed degradacją<br>**5. Zarządzanie zasobami geologicznymi**<br>6. Gospodarka odpadami<br>7. Oddziaływanie na jakość życia w zakresie klimatu akustycznego i oddziaływania pól | **CT6. Zachowanie i ochrona środowiska naturalnego oraz wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami (FS, EFRR)**<br>CT4. Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach (FS, EFRR)<br>CT5. Promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem (FS, | PO IŚ<br>RPO | **Ocena stopnia zgodności: 4 (wysoka)** |

| Obszar SOR | Kierunki interwencji (pogrubieniem zaznaczone kierunki, których realizację szczególnie trudno będzie wesprzeć za pomocą EFSI) | Kluczowe cele tematyczne UP, które mogą bezpośrednio przyczynić się do realizacji działań (pogrubieniem zaznaczono najważniejszy) | Programy operacyjne EFSI, dzięki którym można rozwiązać problem zdiagnozowany w SOR/ podjąć działania | Ocena stopnia zgodności SOR i UP w skali od 1 do 5 z komentarzem ewaluatora |
|---|---|---|---|---|
| | elektromagnetycznych | EFRR) | | |
| Bezpieczeństwo narodowe | **1. Zwiększenie skuteczności mechanizmów koordynacji kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa**<br>**2. Zwiększenie potencjału Sił Zbrojnych RP**<br>**3. Kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa**<br>**4. Integracja bezpieczeństwa narodowego i rozwoju społeczno--gospodarczego**<br>**5. Zwiększenie skuteczności państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości**<br>6. Poprawa ochrony ludności przed skutkami zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego<br>7. **Wzmocnienie ochrony granic i kontrola migracji** | brak | PO IiŚ | **Ocena stopnia zgodności: 1 (bardzo niska)** |

#### 2.3.2.1. Podsumowanie i uzasadnienie ocen zgodności

Podsumowując, podejście zaprezentowane w Umowie Partnerstwa jest zupełnie inne niż to zaprezentowane w SOR. Podstawowe różnice w ogólnym podejściu są następujące:

- → orientacja na rozproszone, zdecentralizowane, regionalne działania w UP vs orientacja na działania scentralizowane, ogólnopolskie i skoordynowane działania w SOR;
- → orientacja na realizację projektów w UP vs orientacja na zmiany prawne i instytucjonalne w SOR;
- → orientacja na obszary związane z ochroną środowiska w UP vs orientacja na przemysł w SOR.

Ewaluator rekomenduje zatem przede wszystkim dostosowanie UP poprzez rozszerzenie możliwości rozwiązań centralnych systemowych w UP, a także wsparcia dla reformy państwa i budowy społeczeństwa obywatelskiego (biorąc pod uwagę odejście od tego kierunku w okresie programowania 2014-2020).

W ramach obszaru „Reindustrializacja” szczególnie trudna będzie realizacja przy wsparciu EFSI tych działań, które wiążą się z inwestycjami w duże przedsiębiorstwa przemysłowe oraz reformą otoczenia instytucjonalnego i działaniami systemowymi prowadzonymi przez państwo (zwłaszcza kierunek 3 i 4), gdyż działania UP skoncentrowane są na bezpośrednim wspieraniu MŚP oraz infrastruktury.

Obszar „Rozwój innowacyjnych firm” zawiera wiele rozwiązań systemowych, w tym reformę szkolnictwa wyższego, poprawę koordynacji polityki innowacyjnej oraz wzmocnienie administracji jako aktywnego klienta przedsiębiorstw, które tylko częściowo będą mogły być wspierane dzięki EFSI, a w dużej mierze ciężar realizacji tych działań spoczywać będzie na środkach budżetowych. Jednak priorytety celu tematycznego 1 w dużej mierze pomogą w realizacji działań.

Obszarowi „Małe i średnie przedsiębiorstwa” poświęcony jest szereg działań w ramach RPO i I Oś PO PW. W ramach obszaru jedną z istotnych grup docelowych są rolnicy, a zatem wiele działań będzie mogło zostać sfinansowanych w ramach PROW. Cel tematyczny 11 i związane z nim działania PO WER mogą wesprzeć częściowo reformy na poziomie państwa (np. reformę systemu danin publicznych). Jednakże duża część działań (zwłaszcza związanych z tworzeniem państwowego otoczenia instytucjonalnego, np. zapewnienie dostępu do konkurencyjnej cenowo energii elektrycznej dla podmiotów gospodarczych) pozostaje w gestii budżetu państwa i nie może zostać w pełni sfinansowana za pomocą środków EFSI.

W ramach obszaru „Kapitał dla rozwoju” działania finansowane ze środków EFSI mogą mieć charakter wspierający i uzupełniający – obszar dotyczy bowiem głównie reformy państwa i prawa. Działania związane z rynkiem finansowym, rozwojem GPW, rynku kapitałowego itp. mogą być częściowo wspierane systemem instrumentów wsparcia zwrotnego.

Jeśli chodzi o obszar „Ekspansja zagraniczna”, działaniom związanym z internacjonalizacją przedsiębiorstw poświęcony jest priorytet inwestycyjny 3b – Opracowywanie i wdrażanie nowych modeli biznesowych dla MŚP, w szczególności w celu umiędzynarodowienia i – przede wszystkim – odpowiadające mu działania w poszczególnych RPO. Należy jednak

pamiętać, że większość działań podejmowanych w zakresie priorytetu odnosi się do poziomu regionalnego i trudne będzie sfinansowanie promocyjnych działań ogólnopolskich (kierunek inwestycyjny 1)

Fundusze EFS w ramach RPO i PO WER (a także PO IiŚ w zakresie kluczowej infrastruktury ochrony zdrowia) w dużej mierze odpowiadają na potrzeby obszaru „Spójność społeczna”, przede wszystkim w zakresie poprawy dostępu do usług oraz rozwoju rynku pracy. Stosunkowo najmniej miejsca poświęca UP polityce migracyjnej – nie jest ona wprost wskazana jako instrument zarządzania zasobami ludzkimi. Brakuje także wskazanej wprost polityki prorodzinnej, choć UP i programy operacyjne opisują także działania mające na celu wzrost dzietności, zwłaszcza związane z umożliwieniem godzenia życia zawodowego i rodzinnego.

Obszar „Rozwój zrównoważony terytorialnie” jest najbardziej rozbudowany spośród obszarów SOR i w celu sfinansowania jego działań możliwe jest wykorzystanie praktycznie wszystkich celów tematycznych i programów operacyjnych, a zwłaszcza takich instrumentów jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne i kontrakty terytorialne. W niektórych przypadkach (cel 2, kierunek interwencji 2) wprost wskazane są cele tematyczne i programy EFSI, w ramach których możliwe będzie sfinansowanie poszczególnych działań. Stosunkowo najtrudniejsze przy obecnym kształcie UP będzie wsparcie celu 3, który zakłada gruntowną reformę samorządu. Ponadto należy pamiętać, że w SOR wskazane jest województwo śląskie jako jeden z obszarów kluczowych, co nie jest uwzględnione w UP w diagnozie terytorialnej i działaniach.

W ramach obszaru „Prawo w służbie obywatelom i gospodarce” na działania w zakresie rozwoju procesu stanowienia prawa przeznaczona jest niewielka kwota w ramach działania 2.16 PO WER (Usprawnienie procesu stanowienia prawa). Są to głównie działania szkoleniowe i związane z opracowaniem narzędzi, a w mniejszym stopniu z samą reformą systemu prawnego. Pożądane byłoby zwiększenie udziału CT11 w programach operacyjnych, o ile to możliwe – także na poziomie regionów, co ułatwiłoby wsparcie wskazywanej powyżej reformy samorządu.

Szereg działań wspierających obszar „Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem” znajduje się w osi priorytetowej II PO WER – Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji. Jednakże są to przede wszystkim działania wspierające – szkoleniowe i informacyjne, duża zaś część działań w obszarze polega na przeprowadzeniu konkretnych zmian w obowiązującym systemie prawnym. Wsparciem dla obszaru, a zwłaszcza dla kierunku interwencji 1, będą też działania wdrażające e-usługi.

Działaniom w obszarze „E-państwo”, w tym budowie społeczeństwa informacyjnego w całości poświęcony jest PO PC, a także priorytety RPO dotyczące rozwoju cyfrowego. Ponadto kompetencje cyfrowe wzmacniane są w ramach projektów PO WER oraz RPO w części finansowanej z EFS. Zdaniem Ewaluatora, obszar „E-państwo” jest obszarem o najwyższej zgodności SOR z UP i programami operacyjnymi i będzie mógł być wspierany z EFSI w najwyższym stopniu.

Obszar „Finanse publiczne” dotyczy przede wszystkim zmian prawnych i systemowych, które w małym stopniu mogą być finansowane z EFSI. Obszar ten może być częściowo wspierany

od strony kompetencyjnej w ramach działań PO WER pomagających w rozwoju instytucji państwa.

Poprawa w obszarze „Efektywności wykorzystania środków UE” zależy w największej mierze od działań finansowanych z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i priorytetów dotyczących pomocy technicznej w programach regionalnych i centralnych. Konieczne może być usprawnienie lub zmiana systemów zarządzania, wdrażania i kontroli na podstawie wyników ewaluacji *mid-term* w ramach ww. programów, dlatego plany ewaluacji programów powinny zostać zweryfikowane pod kątem użycia pytań badawczych związanych z kierunkami interwencji SOR.

Obszar „Kapitał ludzki i społeczny” zawiera działania związane z edukacją, które wspierane są istotnie w ramach CT10 (przede wszystkim części RPO finansowane z EFS, a także PO WER). Także obszar dotyczący rozwoju ochrony zdrowia wspierany jest w PO IiŚ oraz w RPO w ramach CT9 (infrastruktura zdrowotna). Natomiast w przeciwieństwie do poprzedniego okresu programowania, działania współfinansowane z EFS w okresie programowania 2014–2020 w bardzo małym stopniu zorientowane są na budowanie kapitału społecznego, wspieranie organizacji pozarządowych i dialogu obywatelskiego. Brakuje także działań związanych z kulturą (poza osią priorytetową VIII PO IŚ na poziomie centralnym). W takiej sytuacji niemal cały ciężar rozwoju kapitału społecznego – który jest obszarem kluczowym dla rozwoju państwa – spoczywałby na budżecie krajowym. Ewaluator rekomenduje zatem rewizję UP i programów operacyjnych pod tym względem.

Jeśli chodzi o obszar „Transport” – rozwój sieci transportowej jest przedmiotem jednego z celów tematycznych UP i wspierany jest w ramach osi priorytetowych III, IV, V i VI PO IiŚ, w ramach odpowiednich priorytetów poszczególnych RPO oraz PO PW związanych z transportem. Istnieje zatem duża możliwość wsparcia działań związanych z transportem w ramach EFSI.

W obszarze „Energia” działania w ramach programów operacyjnych wspierają przede wszystkim przejście na gospodarkę niskoemisyjną, zwiększenie efektywności energetycznej i wykorzystania OZE. Poświęcone temu są zakrojone na dużą skalę działania zarówno w PO IiŚ, jak i w RPO. Nie ma natomiast możliwości wspierania kierunku interwencji 4 – zapewnienie rentowności sektora górnictwa węgla kamiennego.

Realizację większości działań w ramach obszaru dotyczącego środowiska naturalnego wspierać można za pomocą osi priorytetowej II PO IiŚ – Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu, a także priorytetów RPO związanych z ochroną środowiska. W tym obszarze większość działań można realizować przy wsparciu EFSI; w znikomym zakresie mają one natomiast możliwość wpływu na kierunek interwencji 5 – zarządzanie zasobami geologicznymi.

Większość działań w obszarze „Bezpieczeństwo narodowe” nie wchodzi w zakres EFSI. Jedynym kierunkiem interwencji, który ujęty jest w UP i w programach operacyjnych, jest kierunek 6 – poprawa ochrony ludności przed skutkami zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego, realizowany w ramach PO IiŚ (działanie 2.1, zwłaszcza typ projektu 11 związany z zarządzaniem kryzysowym) oraz w osiach RPO związanych z ochroną środowiska naturalnego.

## 2.4. Analiza ekonometryczna[57]

### 2.4.1. Podsumowanie wyników ewaluacji

#### 2.4.1.1. Wprowadzenie

W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – projekt do konsultacji społecznych (SOR) wskazano cel główny oraz trzy cele szczegółowe. Do celów szczegółowych określono główne obszary koncentracji działań: po 5 obszarów dla celu I i III oraz 2 obszary dla celu II. Określono także 5 obszarów wpływających na osiągnięcie celów Strategii. Do wskazanych celów i obszarów określono 85 wskaźników, które podlegały ewaluacji. W dokumencie SOR określono też warunki stabilności makroekonomicznej, opisując je 13 wskaźnikami. Niektóre z nich, wskazane w ostatniej wersji raportu zespołu dokonującego ewaluacji, pokrywały się ze wskaźnikami z poszczególnych celów i obszarów, co zostało wyeliminowane w ostatniej wersji SOR. Pozostawiono w niej osiem wskaźników opisujących warunki stabilności makroekonomicznej. W sumie, początkowo ewaluacji wartości pośrednich i docelowych wymagało 99 wskaźników realizacji SOR. Podział tej liczby na cele i obszary przedstawiono poniżej z zaznaczeniem liczby wskaźników, których zespół dokonujący ewaluacji nie mógł oszacować. Zespół ewaluacyjny zaproponował także dodatkowe wskaźniki. Początkowo było ich 16. Jednak ze względu na to, że w trakcie toczących się prac nad SOR uwzględniono niektóre z nich, np. stopę inflacji, ostateczne propozycje zespołu dokonującego ewaluacji dotyczyły 10 dodatkowych wskaźników. Uzasadnienie włączenia ich do SOR przedstawiono poniżej w przedostatniej części tego opracowania.

#### 2.4.1.2. Ilościowe podsumowanie dokonanej ewaluacji

Dla celu głównego SOR przyjęto cztery kluczowe wskaźniki określające stopień realizacji Strategii, jednak w pierwszych wersjach SOR nie podano docelowej wartości jednego z nich (Współczynnik Giniego). Z tego powodu nie można było dokonać porównań oceny tego wskaźnika. Jednak zaproponowany przez zespół ekspertów jego poziom został przyjęty w ostatecznej wersji SOR.

Cel szczegółowy I – Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach podzielono na następujące obszary z określoną im liczbą wskaźników:

- → Obszar „Reindustrializacja” – 2 wskaźniki,
- → Obszar „Rozwój innowacyjnych firm” – 4 wskaźniki,
- → Obszar „Małe i średnie przedsiębiorstwa” – 4 wskaźniki,
- → Obszar „Kapitał dla rozwoju” – 2 wskaźniki,
- → Obszar „Ekspansja zagraniczna” – 3 wskaźniki.

[57] W rozdziałach poświęconych wskaźnikom (2.4, 4.3, 4.4) dokonano również szczegółowej analizy wskaźników, które nie znalazły się w ostatecznej wersji SOR, a rozważane były w kolejnych wersjach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przez autorów tego dokumentu.

Cel szczegółowy II – Rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony podzielono na obszary:

→ Obszar „Spójność społeczna” – 7 wskaźników,

→ Obszar „Rozwój zrównoważony terytorialnie” – 4 wskaźniki.

Cel szczegółowy III – Skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu podzielony został na:

→ Obszar „Prawo w służbie obywatelom i gospodarce” – 3 wskaźniki,

→ Obszar „Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem” – 3 wskaźniki,

→ Obszar „E-państwo” – 3 wskaźniki,

→ Obszar „Finanse publiczne” – 4 wskaźniki,

→ Obszar „Efektywność wykorzystania środków UE” – 3 wskaźniki. Wartość żadnego z tych wskaźników nie została oszacowana ze względu na brak jakichkolwiek danych, które mogłyby stanowić podstawę dla ewaluacji.

Pozostałe wskaźniki podzielono i przypisano następującym obszarom wpływającym na osiągnięcie celów strategicznych:

→ „Kapitał ludzki i społeczny” – 8 wskaźników. Nie dokonano oceny 3 wskaźników, które określają zasób kapitału społecznego. Zaproponowano uzupełnienie tego obszaru innymi wskaźnikami, przedstawionymi w następnej części tego opracowania, które miałyby je zastąpić.

→ „Transport” – 8 wskaźników,

→ „Energia” – 4 wskaźniki. Z powodu braku jakichkolwiek danych nie dokonano ewaluacji 2 wskaźników.

→ „Środowisko naturalne” – 13 wskaźników. Nie dokonano ewaluacji 5 wskaźników z powodu braku jakichkolwiek danych liczbowych na ich temat.

→ „Bezpieczeństwo narodowe” – 3 wskaźniki.

### 2.4.2. Proponowane zmiany wskaźników i uzupełnienia

#### 2.4.2.1. Podsumowanie propozycji uzupełnień i zmian wskaźników

W obszarze „Kapitał ludzki i społeczny”, opisanym za pomocą 8 wskaźników, zdaniem zespołu dokonującego ewaluacji powinny zostać dodatkowo uwzględnione:

→ wskaźniki mierzące jakość kapitału ludzkiego, np. wskaźniki jakości edukacji;

→ trzy wskaźniki kapitału społecznego: Wskaźnik zaufania do władz lokalnych miast/gminy, Wskaźnik zaufania do ludzi ogólnie. Uczestnictwo mieszkańców Polski w stowarzyszeniach wtórnych, określają warunki realizacji działań proponowanych w SOR, a nie bezpośrednio wyniki tych działań. Z tego powodu zaproponowano uzupełnienie tego obszaru innymi wskaźnikami, których zabrakło w proponowanym zestawie wskaźników pomiaru kapitału społecznego. Są to ważne wskaźniki mierzące

kapitał społeczny typu łączącego, na które wpływ powinna wywierać właściwa realizacja działań proponowanych w SOR. Wskaźniki te to: wskaźniki zaufania do władz i instytucji centralnych oraz wskaźnik zaufania do polityków – są one ważne z punktu widzenia proponowanych kierunków działań i wiarygodności twórców polityki publicznej. I to właśnie ich pozytywna zmiana będzie świadczyć o tworzeniu kapitału społecznego (typu łączącego), dzięki realizacji SOR.

W obszarze „Środowisko naturalne” w SOR zaproponowano aż 13 wskaźników. W przypadku niektórych wskaźników z tego obszaru uznano, że powinny być one wykluczone ze Strategii. Dotyczy to wskaźników liczebności bociana białego, bociana czarnego i żurawia. Realizacja SOR może nie mieć żadnego wpływu na ich wartości, ponieważ nie są to rodzime gatunki ptaków, a zatem liczebność ich par lęgowych i liczba tych ptaków występująca na terenie Polski zależy w dużej mierze od czynników zewnętrznych, występujących poza granicami Polski. Wydaje się zatem niewłaściwe przyjmowanie ich jako wskaźników opisujących realizację działań podejmowanych w ramach Strategii. Dodatkowo, w stosunku do wskaźników liczebności wybranych gatunków zwierząt (wilk, ryś, bocian biały, bocian czarny, żuraw) należy poczynić uwagę, że nie jest możliwe dokonanie prognozy ich kształtowania się na podstawie danych historycznych, ponieważ zbyt dużo zdarzeń dotychczas niewystępujących (losowe, naturalne czynniki niezależne od woli ludzkiej) może mieć wpływ na przyszłą liczebność tych gatunków. Zdaniem zespołu dokonującego ewaluacji wskaźników SOR w obszarze „Środowisko naturalne” powinna także nastąpić zamiana jednego ze wskaźników. Wskaźnik udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem (%) zdaniem zespołu lepiej wskazuje na osiągnięcie celu w tym obszarze niż wskaźnik powierzchnia obszarów o szczególnych obszarach przyrodniczych prawnie chroniona na 1 mieszkańca (w $m^2$). Dlatego zaproponowano ich zamianę.

#### 2.4.2.2. Uzasadnienie propozycji dodatkowych wskaźników

Zespół ewaluacyjny dokonał oszacowania przyszłych wartości dodatkowo proponowanych przez siebie wskaźników, które według zespołu powinny być uwzględnione w ostatecznej wersji SOR. Są to naszym zdaniem: 2 wskaźniki stóp procentowych (krótko- i długookresowej), wskaźnik ludność w wieku produkcyjnym, 2 wskaźniki stóp zastąpienia (relacja przeciętnej renty i emerytury do przeciętnej płacy realnej oraz relacja przeciętnego zasiłku dla bezrobotnych do przeciętnej płacy realnej), wskaźnik rocznego napływu BIZ, wskaźnik efektywnej stopy podatkowej, wskaźnik wolności gospodarczej, wskaźnik postrzeganej korupcji, wskaźnik młodzieży niekontynuującej nauki. Według zespołu dokonującego ewaluacji wskaźników pośrednich i docelowych SOR, uzupełnienie Strategii o przedstawione wyżej wskaźniki umożliwi lepszą prezentację warunków jej realizacji oraz zakładanych jej wyników, a ich kształtowanie się stanowić będzie istotną informację o postępach w osiąganiu celu głównego lub celów szczegółowych. Zgłoszone wątpliwości co do zasadności włączenia niektórych z nich do Strategii, zespół dokonujący ewaluacji wyjaśnia następująco:

→ Wskaźnik „Stopa zastąpienia 1” (relacja przeciętnej renty i emerytury do przeciętnej płacy realnej) – wskaźnik ten ukazuje, jaki jest względny średni dochód emerytów i rencistów w porównaniu do średniego dochodu osób pracujących, i może być

potraktowany jako wskaźnik spójności społecznej (a także wskaźnik sprawiedliwości międzypokoleniowej). Zważywszy na fakt zwiększenia się liczby osób w wieku poprodukcyjnym (co pośrednio pokazywałby zaproponowany przez nasz zespół wskaźnik „ludność w wieku produkcyjnym”, do którego zasadności uwzględnienia twórcy SOR mieli zastrzeżenia) zapewnienie spójności społecznej w ramach obowiązującego partycypacyjnego systemu ubezpieczeń społecznych może być zagrożone.

→ Wskaźnik „Stopa zastąpienia 2” (relacja przeciętnego zasiłku dla bezrobotnych do przeciętnej płacy realnej) – przy obecnej lub zmienionej polityce bezpośredniego finansowego wspierania bezrobotnych wskaźnik ten miałby na celu monitorowanie nie tylko relacji między poziomem zasiłku i płacy realnej, ale głównie wskazywałby, jak realizacja celów SOR, przyczyniająca się do wzrostu płac i dochodów, stanowi jednocześnie bodziec do podejmowania aktywności na rynku pracy. Wzrost płac następujący w tempie szybszym niż wzrost zasiłków dla bezrobotnych powinien się objawiać w zwiększeniu liczby osób efektywnie poszukujących zatrudnienia (zwiększona efektywna podaż pracy).

→ Wskaźnik „Młodzież niekontynuująca nauki (%)” – uważamy za bardzo potrzebny. Fakt, że wskaźnik ten jest obecnie stosunkowo niski w Polsce (w porównaniu z innymi krajami UE) nie oznacza, że także w przyszłości pozostanie na niskim poziomie. Trendy w krajach UE w tym zakresie wskazują, że w wielu krajach wskaźnik ten wzrasta. Zjawisko to jest już problemem na skalę globalną. W Polsce odsetek osób w wieku 18–24 lata, które nie są zatrudnione (czyli są bezrobotne lub bierne zawodowo) oraz nie uczestniczą w dalszym kształceniu lub szkoleniu (nie uczestniczyły w żadnej formie edukacji w ciągu czterech tygodni poprzedzających badanie), czyli określany przez Eurostat wskaźnik NEET, w 2014 roku wynosił 16,1% (Jakość życia w Polsce. Edycja 2015, GUS). Biorąc pod uwagę warunki polskie, jest to wysoki poziom tego wskaźnika.

### 2.4.3. Porównanie prognoz zawartych w SOR i dokonanych w ramach ewaluacji

Zespół badawczy dokonał porównania prognoz wartości pośrednich i docelowych wskaźników zawartych w SOR z prognozami przedstawionymi przez zespół w raporcie (punkt 4.3. Aneksu). W tym celu wyznaczono wskaźnik zgodności prognoz. Liczony jest on jako stosunek prognozy SOR do prognoz przedstawionych w raporcie z ewaluacji. Dla danych przedziałowych (prognoz przedziałowych) wskaźnik ten liczony jest z wykorzystaniem arytmetyki przedziałowej. Działania arytmetyczne w arytmetyce przedziałowej definiuje się następująco[58]:

[58] Marciniak A., *Selected Interval Methods for Solving the Initial Value Problem* Publishing House of Poznań University of Technology, Poznań 2009, Borawski M., *Rachunek wektorowy z arytmetyką przyrostów w przetwarzaniu obrazów*, Warszawa 2012.

1. Dodawanie:

$$x + y = [\underline{x} + \underline{y}; \overline{x} + \overline{y}] \quad : \quad (1.1)$$

$x;y \in \mathbb{IR}$

gdzie IR — zbiór wszystkich przedziałów

2. Odejmowanie:

$$x - y = [\underline{x} - \overline{y}; \overline{x} - \underline{y}] \quad : \quad (1.2)$$

$x;y \in \mathbb{IR}$

Mnożenie. Tabela 1.1 przedstawia wszystkie możliwe przypadki. Znak dla przedziału oznacza, że obie granice są większe lub równe zeru, — mniejsze lub równe zeru, a ∋, że zero zawiera się w przedziale.

4. Dzielenie (przy założeniu $0 \notin [\underline{y}; \overline{y}]$

$$x : y = x \cdot \left[\frac{1}{\overline{y}}; \frac{1}{\underline{y}}\right] \quad : \quad (1.3)$$

$x;y \in \mathbb{IR}$

Tabela 1.1. Mnożenie

$$x \cdot [\underline{x}; \overline{x}] = [\underline{x}; \overline{x}]$$

| | $\overline{y} < 0$ | $\underline{y} \ni 0$ | $\underline{y} > 0$ |
|---|---|---|---|
| $\overline{x} < 0$ | $[\overline{x}\overline{y}; \underline{x}\underline{y}]$ | $[\overline{x}\underline{y}; \underline{x}\underline{y}]$ | $[\overline{x}\underline{y}; \underline{x}\overline{y}]$ |
| $\underline{x} < 0 < \overline{x}$ | $[\overline{x}\overline{y}; \underline{x}\overline{y}]$ | $[\min(\overline{x}\underline{y}; \underline{x}\overline{y}); \max(\underline{x}\underline{y}; \overline{x}\overline{y})]$ | $[\underline{x}\overline{y}; \overline{x}\overline{y}]$ |
| $\underline{x} > 0$ | $[\overline{x}\overline{y}; \underline{x}\underline{y}]$ | $[\underline{x}\overline{y}; \overline{x}\overline{y}]$ | $[\underline{x}\underline{y}; \overline{x}\underline{y}]$ |

Dzielenie (przy założeniu $0 \notin [\underline{y}; \overline{y}]$):

$$x : y = [\underline{x}; \overline{x}] \cdot \left[\frac{1}{\overline{y}}; \frac{1}{\underline{y}}\right] \quad : \quad (1.4)$$

$x;y \in \mathbb{IR}$

W tabeli 1.2 przedstawiono wyznaczone wskaźniki zgodności prognoz.

Tabela 1.2. Wskaźniki zgodności prognoz

| L.p. | Wskaźnik | Wskaźnik zgodności prognoz | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 2019 | 2020 | 2030 |
| 1 | Przeciętny dochód rozporządzalny brutto gospodarstw domowych na 1 mieszkańca wg PPP (UE28=100) | | 1,08 | [1,00;1,35] |
| 2 | Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym | | 0,91 | [0,84;1,07] |
| 3 | PKB na 1 mieszkańca wg PPP (UE 28 =100) | | 1,06 | [0,95;1,28] |
| 4 | Współczynnik Giniego — wskaźnik rozkładu dochodów gospodarstw domowych | | | |
| 5 | Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego zaliczanych do wysokiej i średniowysokiej techniki w wartości przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego ogółem | | [0,97;1,10] | [1,03;1,14] |
| 6 | Udział przetwórstwa przemysłowego w wartości dodanej brutto (%) | | | |
| 7 | Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) przedsiębiorstw przemysłowych w przychodach netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przemysłowych | | 1,01 | [0,97;1,27] |
| 8 | Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) przedsiębiorstw usługowych w przychodach netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw usługowych | | [0,98;1,18] | [1,00;1,50] |
| 9 | Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) przedsiębiorstw przemysłowych na eksport w przychodach netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przemysłowych (%) | | 1,02 | [1,00;1,63] |
| 10 | Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB | | 1,38 | [1,20;1,76] |
| 11 | Nakłady sektora przedsiębiorstw na działalność B+R w relacji do PKB | | 1,14 | [1,08;2,11] |
| 12 | Dynamika rocznych przychodów z całokształtu działalności na 1 przedsiębiorstwo niefinansowe (2014=100) – ogół przedsiębiorstw niefinansowych | | 1,80 | |
| 13 | Dynamika rocznych przychodów z całokształtu działalności na 1 przedsiębiorstwo niefinansowe (2014=100) – przedsiębiorstwa niefinansowe o liczbie pracujących 50–249 osób | | 1,73 | |
| 14 | Dynamika rocznych przychodów z całokształtu działalności na 1 przedsiębiorstwo niefinansowe (2014=100) — przedsiębiorstwa niefinansowe o liczbie pracujących 250 i więcej osób | | 1,40 | |
| 15 | Udział przedsiębiorstw niefinansowych: o liczbie pracujących 50-249 osób w liczbie przedsiębiorstw niefinansowych o liczbie pracujących 10–249 osób | | 1,02 | |
| 16 | Udział przedsiębiorstw niefinansowych: o liczbie pracujących 250 i więcej osób w liczbie przedsiębiorstw niefinansowych o liczbie pracujących 50 i więcej osób | | 0,99 | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 17 | Udział gospodarstw rolnych o powierzchni od 1,01–1,99 ha użytków rolnych w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych | | 2,50 | [2,33;2,63] |
| 18 | Udział gospodarstw rolnych o powierzchni od 2,00–4,99 ha użytków rolnych w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych | | 1,48 | [1,29;1,56] |
| 19 | Stopa inwestycji | | 1,09 | [0,93;1,09] |
| 20 | Stopa oszczędności brutto gospodarstw domowych w relacji do PKB | | 1,00 | |
| 21 | Średnioroczne tempo wzrostu wartości eksportu towarów | | 1,03 | [0,97;1,06] |
| 22 | Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem | | 1,05 | [0,88;1,15] |
| 23 | Wzrost stanu należności z tytułu polskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) | | [0,93;1,09] | [0,88;1,25] |
| 24 | Wskaźnik zatrudnienia kobiet z najmłodszym dzieckiem w wieku do 5 lat wg BAEL | | 0,97 | [0,97;1,03] |
| 25 | Stopa ubóstwa skrajnego | | 0,55 | [0,57;0,67] |
| 26 | Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym (po uwzględnieniu transferów społecznych) | | 0,86 | [0,80;0,96] |
| 27 | Odsetek dzieci w wieku 0–3 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej | | 1,18 | [1,10;1,65] |
| 28 | Wskaźnik aktywnego starzenia się (AAI) | | 1,07 | [0,95;1,06] |
| 29 | Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata | | 1,04 | [1,10;1,17] |
| 30 | Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi (liczba osób powyżej 65. roku życia przypadającą na 100 osób w wieku 15–64 lata) | | 0,76 | [0,56;0,76] |
| 31 | Udział województw Polski Wschodniej w PKB (bez osób prowadzących indywidualne gospodarstwa rolne) | | [1,15;1,19] | [1,24;1,35] |
| 32 | Wskaźnik dyspersji wartości dodanej brutto na 1 pracującego na poziomie województw (NTS 2) ogółem | | | |
| 33 | Wskaźnik dyspersji PKB na 1 mieszkańca obliczony na poziomie podregionów (NTS 3) dla Polski | | | |
| 34 | Relacja przeciętnych rocznych dochodów do dyspozycji netto na 1 osobę w gospodarstwie domowym na wsi do miasta | | 1,01 | [1,00;1,14] |
| 35 | Wskaźnik globalnej konkurencyjności GCI; obciążenia regulacyjne | | 0,88 | |
| 36 | Średni czas dochodzenia należności z umów drogą sądową | | | |
| 37 | Wskaźnik jakości stanowionego prawa (badający zdolność administracji rządowej do formułowania i wdrażania polityki regulacyjnej promującej prywatną działalność gospodarczą) | | 1,15 | [0,94;1,31] |
| 38 | Wskaźnik efektywności rządzenia | | 1,00 | [0,94;1,36] |
| 39 | Wskaźnik globalnej konkurencyjności GCI; wydajność instytucji rządowych | | 1,00 | |
| 40 | Zajmowanie nowych terenów pod zabudowę | | | |
| 41 | Odsetek osób korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy | | | |
| 42 | Odsetek gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do Internetu o prędkości co najmniej 30 Mb/s (EAC) | | 1,43 | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 43 | Odsetek gospodarstw domowych korzystających z dostępu do Internetu o prędkości przynajmniej 100 Mb/s | | 1,67 | |
| 44 | Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (bilans sektora, % PKB) | | | |
| 45 | Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych | | | |
| 46 | Dochody podatkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych | | | |
| 47 | Stopa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych | | | |
| 48 | Udział wsparcia zwrotnego w finansowaniu przedsięwzięć w ramach polityki spójności | | | |
| 49 | Udział wsparcia zwrotnego w finansowaniu przedsięwzięć w ramach Celu Tematycznego 3 | | | |
| 50 | Udział polskich przedsięwzięć/projektów w wartości programów zarządzanych przez KE | | | |
| 51 | Udział osób w wieku 25-64 lata kształcących i dokształcających się w ogólnej liczbie ludności | | 1,67 | [1,22;2,20] |
| 52 | Stopa bezrobocia absolwentów szkół prowadzących kształcenie zawodowe wg BAEL | | 1,00 | [0,78;1,00] |
| 53 | Przeciętne trwanie życia w zdrowiu (HLY) kobiety | | | [1,09;1,15] |
| 54 | Przeciętne trwanie życia w zdrowiu (HLY) mężczyźni | | | [1,05;1,11] |
| 55 | Wskaźnik zaufania do władz lokalnych miasta/gminy | | | |
| 56 | Wskaźnik zaufania do ludzi ogólnie rzecz biorąc | | | |
| 57 | Uczestnictwa mieszkańców Polski stowarzyszeniach wtórnych | | | |
| 58 | Liczba osób zatrudnionych w III sektorze w stosunku do ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej | | 1,00 | [1,00;1,67] |
| 59 | Wskaźnik Międzygałęziowej dostępności transportowej (WMDT) | | | |
| 60 | Udział masy ładunków transportu intermodalnego w ogólnej masie ładunków przewożonej transportem kolejowym | | 1,00 | |
| 61 | Długość linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością techniczną powyżej 160 km/h | | 0,19 | |
| 62 | Średnia prędkość kursowania pociągów towarowych na sieci linii PLK S.A | | 1,14 | |
| 63 | Liczba przewozów pasażerskich komunikacją miejską w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich bez metra | | 1,51 | |
| 64 | Liczba przewozów pasażerskich komunikacją miejską w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich z metrem | | | |
| 65 | Udział autobusów na alternatywne paliwo w ogólnej liczbie autobusów służących do obsługi transportu miejskiego | | | |
| 66 | Długość śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym | | | [3,95;5,39] |
| 67 | Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto | | 1,00 | |
| 68 | Nadwyżka mocy dyspozycyjnej elektrowni krajowych nad zapotrzebowaniem na moc w stosunku do zapotrzebowania na moc | | | |
| 69 | Zużycie energii pierwotnej (Mtoe) | | | |
| 70 | Udział importu nośników energii w zużyciu energii ogółem | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 71 | Krajowy wskaźnik średniego narażenia na pył PM2,5 (średni poziom substancji w powietrzu wyznaczony na podstawie pomiarów przeprowadzonych na obszarach tła miejskiego w miastach o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys. i aglomeracjach na terenie całego kraju) | | | |
| 72 | Wskaźnik jakości powietrza = (liczba stref z przekroczeniami poziomu dopuszczalnego pyłu PM10/46 stref, w których dokonuje się pomiaru)×100% | | | |
| 73 | Stosunek liczby jednolitych części wód powierzchniowych o dobrym stanie do ogólnej liczby jednolitych części wód monitorowanych w ramach monitoringu diagnostycznego w ostatnich 6 latach do wszystkich jcwp monitorowanych w ramach monitoringu diagnostycznego w ostatnich 6 latach w danej kategorii wód [1] | | | |
| 74 | Pojemność obiektów małej retencji | | 0,96 | |
| 75 | Osiągnięty poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z odpadów komunalnych | | | |
| 76 | Powierzchnia obszarów o szczególnych obszarach przyrodniczych prawnie chroniona / 1 mieszkańca | | | |
| 77 | Procent obszarów Natura 2000 posiadających planistyczne instrumenty zarządzania | | 1,00 | [1,00;1,11] |
| 78 | Wskaźnik liczebności następujących gatunków zwierząt: wilk | | | |
| 79 | Wskaźnik liczebności następujących gatunków zwierząt: ryś | | | |
| 80 | Wskaźnik liczebności następujących gatunków zwierząt: bocian biały | | | |
| 81 | Wskaźnik liczebności następujących gatunków zwierząt: bocian czarny | | | |
| 82 | Wskaźnik liczebności następujących gatunków zwierząt: żuraw | | | |
| 83 | Dostępność biomasy leśnej (w tym drewna energetycznego) na potrzeby zaspokojenia potrzeb samorządów dążących do samowystarczalności energetycznej oraz współspalania w energetyce | | | |
| 84 | Procent PKB przeznaczany na wydatki obronne (nie mniej niż 2%) | | 1,01 | [1,00;1,09] |
| 85 | Udział wydatków z budżetu państwa na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa w wydatkach budżetu państwa na obronę narodową ogółem (Znalezione — Udział wydatków na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa w wydatkach budżetu państwa na obronę narodową ogółem) | | | |
| 86 | Odsetek Polaków, którzy oceniają Polskę jako kraj bezpieczny | | 1,03 | [0,91;1,03] |
| 87 | Wzrost PKB w cenach stałych | | | |
| 88 | Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych | | | |
| 89 | Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych | | | |
| 90 | PKB w ujęciu realnym (%) | | | |
| 91 | Dynamika eksportu towarów i usług (ceny stałe- jako ceny stałe przyjęto ceny średnioroczne roku poprzedniego) (%) | 0,67 | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 92 | Dynamika eksporty towarów i usług (ceny stałe- jako ceny stałe przyjęto ceny średnioroczne roku poprzedniego) (%) | 0,91 | | |
| 93 | Spożycie prywatne (%) | | | |
| 94 | Spożycie publiczne (%) | | | |
| 95 | Nakłady brutto na środki trwałe (%) | 1,31 | | |
| 96 | PKB w cenach bieżących, mln PLN | 1,12 | | |
| 97 | Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) (%) | | | |
| 98 | Pracujący (BAEL, 15 lat i więcej) (%) | | | |
| 99 | Stopa bezrobocia (BAEL) (%) | | | |
| 100 | Koszty pracy | | | |
| 101 | Wydajność pracy | | | |
| 102 | Stopa bezrobocia rejestrowanego | | | |
| 103 | Wskaźnik aktywności zawodowej | | | |
| 104 | Odsetek osób wcześnie porzucających naukę | | | |
| 105 | Krótkookresowa (krótkoterminowa) stopa procentowa | | | |
| 106 | Długookresowa (długoterminowa) stopa procentowa (kryterium z Maastricht) | | | |
| 107 | Podaż pieniądza (M3) | | | |
| 108 | Zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych HICP (rok poprzedni=100) | | | |
| 109 | Zmiana indeksu cen produkcyjnych (PPI r/r) | | | |
| 110 | Zasób pracy (Pracujący wg BAEL + Bierni zawodowo wg BAEL) | | | |
| 111 | Ludność w wieku poprodukcyjnym | | | |
| 112 | Ludność nieaktywna zawodowa (bierna) (wg BAEL) | | | |
| 113 | Stopa zastąpienia 1 (relacja przeciętnej renty i emerytury do przeciętnej płacy realnej) | | | |
| 114 | Stopa zastąpienia 2 (relacja przeciętnego zasiłku dla bezrobotnych do przeciętnej płacy realnej) | | | |
| 115 | Znalezione – Roczny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) | | | |
| 116 | Efektywna stopa podatkowa | | | |
| 117 | Wskaźnik wolności gospodarczej | | | |
| 118 | Wskaźnik postrzeganej korupcji | | | |
| 119 | Udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem (%) (GUS) | | | |
| 120 | Młodzież niekontynuująca nauki (%) | | | |
| 121 | Wskaźnik dyspersji wartości dodanej brutto na 1 pracującego na poziomie województw (NTS 2) – sekcja A | | | |
| 122 | Udział nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem: Polska | | | |
| 123 | Udział nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem: Polska Wschodnia | | | |

Wskaźniki zgodności prognoz większe od 1 oznaczają, że wartość prognozy SOR jest większa od wartości oszacowanej na podstawie modelu przez zespół dokonujący ewaluacji (lub od oceny zespołu ekspertów). Wskaźniki zgodności prognoz mniejsze od 1 oznaczają odwrotną sytuację. Dzięki takiemu porównaniu możliwa jest ocena zbyt pesymistycznego lub optymistycznego nastawienia twórców SOR w porównaniu do ocen zespołu dokonującego ewaluacji. Przy interpretacji uzyskanych wielkości wskaźników zgodności prognoz zachowano jednak pewien margines różnic i przyjęto, że wskaźniki bliskie 1, czyli mniejsze

lub większe od 1 o 5%, wskazują na zgodność prognoz zawartych w SOR i zaproponowanych przez zespół dokonujący ewaluacji. W przypadku prognoz przedziałowych obowiązują podobne zasady interpretacji wskaźników zgodności prognoz, przy czym pod uwagę należy brać obie granic przedziału, np. wskaźnik zgodności prognoz, którego wielkość podana została przedziałem [0,95; 1,05], oznacza zgodność prognozy zawartej w SOR z określoną przez zespół dokonujący ewaluacji, a przedziałem [0,9; 1,1] oznacza, że prognoza SOR zawiera się w przedziale prognoz dokonanych przez zespół ewaluacyjny. Natomiast wskaźnik zgodności podany przedziałem np. [1,1; 2,3] wskazuje, że prognoza SOR jest większa niż prognozy przedziałowe zespołu ewaluacyjnego, a przedziałem [0,8; 0,9], że prognoza SOR jest mniejsza.

Ewaluacji wartości pośrednich i docelowych wymagało 99 wskaźników realizacji SOR oraz 10 dodatkowych wskaźników stanowiących uzupełniające SOR propozycje zespołu dokonującego ewaluacji. Do tych ilości odnoszone będą analizy zgodności prognoz.

Część pośrednich wartości wskaźników została w SOR podana dla 2019 roku (4 wskaźniki) z tego powodu w powyższej tabeli, ukazującej zgodność prognoz, występują wartości dla 2019 roku. Dwa z podanych wskaźników zgodności prognoz (wskaźnik o numerach 91 i 92) są mniejsze od 1, a dla dwóch pozostałych podanych dla 2019 roku (wskaźniki o numerach 95 i 96) większe od 1. Przy czym dla wskaźników nr 91 i nr 96 różnice te są dość duże i wynoszą ponad 30%.

W przypadku wskaźników SOR, dla których wartości pośrednie określone zostały na 2020 rok dla 8 z nich wskaźniki zgodności prognoz są równe 1 (wskaźniki o numerach 20, 38, 39, 52, 58, 60, 67, 77), a dla 11 (wskaźniki o numerach 7, 9, 16, 21, 22, 24, 29, 34, 84, 86) są bliskie 1. Oznacza to, że dla blisko 20% wszystkich zawartych w SOR wskaźników dokonane prognozy pokrywają się. Może to wskazywać na względną zachowawczość twórców SOR.

Dla wartości pośrednich sześciu wskaźników SOR (o numerach 2, 25, 26, 30, 35) wskaźniki zgodności prognoz są mniejsze niż 1 (po uwzględnieniu 5% odchyleń). Szczególnie duże różnice w dokonanych prognozach dotyczą dwóch z nich: dla wskaźnika nr 25 (Stopa ubóstwa skrajnego) prognoza podana w SOR jest o 45% niższa, a dla wskaźnika nr 61 (Długość linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością techniczną powyżej 160 km/h) aż o 80% niższa niż zespołu dokonującego ewaluacji. Dla pierwszego z wymienionych tu wskaźników prognoza SOR ma zatem bardzo optymistyczną wartość (zdaniem zespołu zbyt optymistyczną). W przypadku drugiego z tych wskaźników podkreślić należy, co jest zadziwiające, że prognoza SOR jest bardzo pesymistyczna ponieważ zakłada zmniejszenie długości wzmiankowanych linii kolejowych.

Prognozy pośrednie SOR dla 18 wskaźników (o numerach 1, 3, 10-14, 17-19, 27-28, 37, 43, 44, 51, 62, 63) są natomiast wyższe niż dokonane przez zespół ewaluacyjny. Szczególne różnice prognoz dotyczą wskaźników nr 17 (Udział gospodarstw rolnych o powierzchni od 1,01-1,99 ha użytków rolnych w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych), 51 (Udział osób w wieku 25-64 lata kształcących i dokształcających się w ogólnej liczbie ludności) i 63 (Liczba przewozów pasażerskich komunikacją miejską w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich bez metra). Prognoza dla pierwszego z nich zaproponowana w SOR (udział tych gospodarstw na poziomie 46% w 2020 roku) jest bardziej pesymistyczna, niż wynosi historyczna wartość tego wskaźnika – może to zatem wskazywać na jakiś błąd w dokonaniu prognozy tego wskaźnika w SOR. Bardzo optymistyczne są natomiast

prognozy zawarte w SOR dla wartości pośrednich pozostałych dwóch wymienionych wskaźników, a wskaźniki zgodności prognoz wskazują, że są one wyższe od prognoz zespołu dokonującego ewaluacji odpowiednio o 67% i 51%. Pomimo tego, że Strategia SOR, jako strategia rozwojowa powinna cechować się optymistycznym nastawieniem do prognoz wskaźników, zespół dokonujący ewaluacji jest zdania, że w tych dwóch przypadkach prognozy SOR są nazbyt optymistyczne.

Dla czterech pośrednich wartości wskaźników SOR (wskaźniki o numerach 5, 8, 23, 31) prognozy zostały podane przedziałowo i tylko w przypadku wskaźnika 31 prognoza SOR jest wyższa (o 24% – 35%) niż przedziałowa prognoza zespołu dokonującego ewaluacji.

Prognozy zespołu dokonującego ewaluacji dla docelowych wartości wszystkich wskaźników podano w sposób przedziałowy, co oznacza, że wskaźniki zgodności prognoz podano także przedziałowo. Dla 12 wartości docelowych (wskaźniki o numerach 2, 3, 7, 19, 21, 24, 28, 37, 38, 52, 86) przedziałowo podane wskaźniki zgodności prognoz wskazują na fakt, że prognozy podane w SOR mieszczą się w przedziałach prognoz dokonanych przez zespół ewaluacyjny, a dla czterech z nich (21, 24, 28, 52) górna granica przedziału wskaźnika zgodności przyjęła wartość 1, co oznacza, że wartość prognozy SOR pokrywa się z górną wartością przedziału prognozy zespołu ewaluacyjnego.

Tylko dla trzech wartości docelowych prognoz (wskaźniki o numerach 25, 26 i 30) przedziałowo podany wskaźnik zgodności przyjął wartości mniejsze od 1, wskazując, że prognozy SOR są niższe niż prognozy zespołu dokonującego ewaluacji. W przypadku wskaźnika nr 30 najprawdopodobniej twórcy SOR i zespół ewaluacyjny dysponowali innymi bazami danych, na podstawie których dokonywano prognoz. Natomiast w przypadku wskaźników nr 25 (Stopa ubóstwa skrajnego) i 26 (Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym) należy poczynić podobną uwagę jak do prognozy pośredniej wskaźnika 25 – zdaniem zespołu ewaluacyjnego są one obie nazbyt optymistyczne.

Dla 19 wskaźników (o numerach 1,5, 8-11, 17, 18, 27, 29, 31, 34, 51, 53, 54, 58, 66, 77 i 84) docelowe prognozy SOR są wyższe niż przedziałowe prognozy podane przez zespół dokonujący ewaluacji. Dla dwóch wskaźników (o numerach 17 i 66) różnice te są szczególnie znaczące. Wskaźnik zgodności prognoz dla wskaźnika nr 66 (Długość śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym) zawiera się w przedziale [3,95; 5,39], wskazując, że prognoza SOR dla docelowej wartość tego wskaźnika jest 4-5 razy wyższa, niż wynoszą wartości przedziału prognoz zespołu ewaluacyjnego. Zdaniem zespołu dokonującego ewaluacji podana w SOR prognoza jest nazbyt optymistyczna i nierealistyczna do zrealizowania nawet przy uwzględnieniu bardzo dużego stopniu powodzenia realizacji Strategii. Dla wskaźnika nr 17 (Udział gospodarstw rolnych o powierzchni 1,01-1,99 ha użytków rolnych w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych) wskaźnik zgodności prognoz mieści się natomiast w przedziale [2,33; 2,63], wskazując na to, że docelowa prognoza SOR ma wartość dużo ponad dwa razy większą niż dolna i górna wartość przedziałowej prognozy zespołu dokonującego ewaluacji. Wskazany w SOR udział tych gospodarstw na poziomie 40% w 2030 roku jest bardziej pesymistycznie oceniony, niż wynosi historyczna wartość tego wskaźnika – ponownie podkreślamy zatem, że może to wskazywać na jakiś błąd w dokonaniu prognozy tego wskaźnika w SOR.

Natomiast dla 6 z 19 wskaźników (o numerach 1, 8, 9, 34, 54, 77, 84) dolna granica wskaźnika zgodności prognoz przyjęła wartość 1 (lub maksymalnie o 5% większą), co

wskazuje, że docelowe prognozy SOR dla tych wskaźników pokrywają się z niższą wartością prognozy przedziałowej podanej przez zespół ewaluacyjny.

Dla pozostałych wskaźników SOR nie można było wyliczyć wskaźnika zgodności prognoz z jednego z dwóch powodów:

→ braku danych na ich temat (wskaźniki o numerach 48-50, 68, 70-73, 75 i 83);

→ w SOR nie przedstawiono ich docelowych wartości (wskaźniki o numerach 55-57, 64-65, 78-82 i 85).

Ze względu na fakt, że wskaźniki o numerach od 100 do 120 zostały zaproponowane przez zespół dokonujący ewaluacji jako wskaźniki uzupełniające do SOR, także dla nich, z przyczyn oczywistych nie można było wyznaczyć wskaźników zgodności prognoz. Natomiast wskaźniki o numerach 121-123 nie występowały w dwóch roboczych wersjach Strategii SOR i zostały dołączone do oceny przez Zleceniodawcę w ostatnim etapie ewaluacji – nie miały one zatem prognoz dokonanych w SOR i także dla nich nie było możliwe wyznaczenie wskaźników zgodności.

Podsumowujące zestawienie prognoz wskaźników dokonanych przez zespół ewaluacyjny, a także przedstawionych w SOR oraz w raporcie WiseEuropa przedstawiono w punkcie 4.3. Aneksu.

### 2.4.4. Określenie wpływu interwencji na realizację założonych celów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Określenie wpływu interwencji na realizację założonych w SOR zostało przeprowadzone metodą ekspercką. W przypadku każdego wskaźnika (zawartego w tabelach 8 i 9 Aneksu 4.3.) oceniono jaki, zdaniem zespołu ekspertów, będzie przypuszczalny wpływ pomyślnego zrealizowania przewidzianej w Strategii interwencji publicznej na cele SOR. Należy dobitnie podkreślić, że w przypadku zastosowanej tu metody eksperckiej, ocena ekspertów może być co najwyżej opinią, co do możliwości realizacji przyjętych celów i wpływu na nie interwencji publicznej przewidzianej w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Dokonanie dokładnej (ekonometrycznej) oceny tego wpływu wymaga danych wejściowych do modelu funkcjonowania gospodarki, czyli dokładnych informacji o podziale środków finansowych (nakładach) związanych z realizacją SOR na poszczególne cele i zadania wynikające ze Strategii. Autorzy SOR wskazali jedynie potencjalne źródła finasowania Strategii (s. 278-284), bez ich przypisania do planowanych działań, co stanowi jeden z najpoważniejszych braków w tym dokumencie strategicznym.

#### 2.4.4.1. Szacunkowy wpływ realizacji Strategii na wskaźniki kluczowe przedstawiające stopień realizacji SOR

W SOR ustalono dla jej celu głównego cztery kluczowe wskaźniki określające stopień realizacji Strategii. Według szacunków zespołu dokonującego ewaluacji w przypadku **Skorygowanego realnego dochodu do dyspozycji brutto gospodarstw domowych na 1 mieszkańca wg PPP (UE28=100) (%)** wpływ pomyślnej realizacji SOR na wartość

pośrednią tego wskaźnika będzie nieco mniejszy niż zakładają twórcy Strategii (o 2 punkty procentowe). Wartość docelowa tego wskaźnika w 2030 roku wyznaczona w SOR na poziomie 100% średniej UE zdaniem zespołu dokonującego ewaluacji byłaby możliwa do osiągnięcia jedynie w przypadku optymistycznego prognozowania wpływu interwencji publicznych w ramach realizacji Strategii.

W przypadku **Wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (%)** zakładane w SOR jego obniżenie wartości pośredniej o ponad 3 p.p. zdaniem zespołu dokonującego ewaluacji nie jest możliwe w tak krótkim czasie, nawet przy bardzo pomyślnym realizacji Strategii, natomiast osiągnięcie jego wartości docelowej wskazanej w SOR będzie możliwe jedynie przy przypadku bardzo pozytywnej realizacji Strategii.

Wpływ realizacji SOR na trzeci ze wskaźników celu głównego, czyli **PKB na 1 mieszkańca wg PPP (UE 28 =100) (%),** według szacunków zespołu dokonującego ewaluacji będzie w 2010 roku nieznacznie mniejszy niż zakładany w SOR, a na jego wartość docelową realizacja Strategii może w wariancie optymistycznym być nawet wyższa niż zakładany przez twórców SOR.

Zdaniem zespołu dokonującego ewaluacji wpływ interwencji zakładanej w SOR na ostatni ze wskaźników celu głównego Strategii – **Współczynnik Giniego, czyli wskaźnik rozkładu dochodów gospodarstw domowych** – może zostać zrealizowany (w 2020 oraz 2030 roku), jedynie pod warunkiem odwrócenia się obecnych tendencji wynikających z przewidywanych negatywnych zmian demograficznych (starzenie się społeczeństwa), pogorszenia się w przyszłości sytuacji dochodowej osób pobierających emerytury z systemu publicznego, obecnej skłonności do oszczędności gospodarstw domowych (obecnie niecałe 2% PKB w Polsce w porównaniu do 7-8% w UE-28). Wzrost dzietności, wydłużenie wieku aktywności zawodowej, wzrost płac oraz wzrost skłonności Polaków do oszczędzania wraz z podwyższającym się poziomem życia zakładane w SOR w przypadku jej właściwej realizacji mogą pozytywnie wpłynąć na zmiany tego wskaźnika.

#### 2.4.4.2. Szacunkowy wpływ realizacji Strategii na kształtowanie się (oczekiwanych) podstawowych wielkości makroekonomicznych do 2020 roku

W Strategii uznano, że zapewnienie **stabilnego otoczenia makroekonomicznego stanowi fundament trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego**, dlatego określono osiem wskaźników wyrażających stabilność makroekonomiczną. Podano jednak tylko ich wartości pośrednie na 2020 rok, zatem ocena wpływu interwencji w ramach SOR na docelowy rok jest jedynie opinia ekspertów.

W SOR założono znaczne tempo wzrostu **PKB w ujęciu realnym (%).** Według zespołu dokonującego ewaluacji utrzymanie takiego tempa wzrostu jak zakładane w Strategii w 2020 roku (3,9%) byłoby możliwe w bardzo sprzyjających okolicznościach zależnych nie tylko od prowadzonych interwencji publicznych, ale także od otoczenia zewnętrznego. Zważywszy na fakt, że od roku wstąpienia do UE do dziś wskaźnik ten przyjmuje średnią wartość ok. 4% rocznie, jedynie w wariancie optymistycznym można założyć, że w 2020 roku będzie miał podobną wartość. A jego docelowa wartość zdaniem zespołu dokonującego ewaluacji będzie niższa oscylując ok. 3%.

Według obliczeń opartych ma modelu wpływ interwencji w ramach SOR na kolejny wskaźnik stabilności makroekonomicznej - **Spożycie prywatne (%)** – będzie do 2020 roku większy niż zakładany w Strategii. Zespół dokonujący ewaluacji SOR ocenia, że pomyślna realizacja Strategii może pozwolić na utrzymanie się tempa wzrostu spożycia prywatnego na podobnym poziomie (wariant bazowy prognozy). Będzie to jednak miało swoje konsekwencje dla stopy oszczędności prywatnych.

W przypadku wskaźnika **Spożycie publiczne (%)** zespół dokonujący ewaluacji szacuje, że jego wartość pośrednia ukształtuje się poniżej prognozowanej w SOR, ze względu na konieczność realizacji wymagań dotyczących stabilności fiskalnej oraz konieczność zwiększenia prorozwojowych wydatków publicznych. Z tego też powodu zespół ten szacuje, że w 2030 roku docelowa wartość tempa wzrostu spożycia publicznego będzie oscylować w granicach 1,8% (wariant optymistyczny) - 2,6% (wariant pesymistyczny).

Według obliczeń opartych ma modelu wpływ interwencji w ramach SOR na kolejny wskaźnik stabilności makroekonomicznej – **Nakłady brutto na środki trwałe (%) –** będzie do 2020 roku nieco mniejsze niż zakładany w Strategii (6% wobec 6,8%). Zespół dokonujący ewaluacji SOR ocenia natomiast, że pomyślna realizacja Strategii może pozwolić na utrzymanie się tempa wzrostu nakładów inwestycyjnych w długim okresie, na poziomie docelowym w granicach 5,8 – 8,6%.

W przypadku wskaźnika **PKB w cenach bieżących, mld PLN** (o jego prognoza w SOR, w porównaniu do zmian wskaźnika **PKB w ujęciu realnym (%) (3,9%)** oraz prognozowanego w SOR **wskaźnik CPI** (2,5%) wydaje się nieznacznie przeszacowana. Prognoza zespołu dokonującego ewaluacji oparta na modelu wskazuje na niższą wartość **PKB w cenach bieżących** w 2020 roku. Biorąc jednak pod uwagę pomyślną realizację SOR zespół ten szacuje, że w 2030 roku w optymistycznym wariancie zbliży się do 3 bln zł (wyniesie 2 880 mln zł).

W przypadku wskaźnika **Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) (%)** zespół dokonujący ewaluacji SOR uważa, że realizacja Strategii przyczyni się do wzrostu inflacji, jednak jej poziom wyznaczony celem inflacyjnym NBP powinien być możliwy do utrzymania.

Według obliczeń opartych ma modelu wpływ interwencji w ramach SOR na kolejny wskaźnik stabilności makroekonomicznej - **Pracujący (BAEL, 15 lat i więcej) (%)** – będzie niewielki i tempo wzrostu tego zasobu wyniesie 0,1%. Zespół dokonujący ewaluacji SOR ocenia, że dopiero w długim okresie (do 2030 roku) realizacja Strategii może mieś pozytywny wpływ na tempo zmian zasobu pracujących, ale i tak należy się liczyć z jego zmniejszeniem w wariancie optymistycznym o ok. 0,1%.

Także w przypadku wartości wskaźnika **Stopa bezrobocia (BAEL) (%)** założonej w SOR na 2020 rok, na poziomie 4% (czyli poniżej jej obecnej wartości tzw. naturalnej) wydaje się nazbyt optymistyczne. W ocenie zespołu dokonującego ewaluacji i ekspertów pomyślana realizacja Strategii może się przyczynić do ograniczenia jej poziomu (w stosunku do obecnej wartości), ale ukształtuje się ona w 2020 roku w granicach 6,7% – 8,7%, a w 2030 roku będzie nieco niższa.

Szczegóły oceny wpływu interwencji na kluczowe wskaźniki SOR zamieszczono w Aneksie 4.3 Szczegóły oceny wpływu interwencji na kluczowe wskaźniki SOR (por. tabela 8).

#### 2.4.4.3. Określenie wpływu interwencji na realizację założonych celów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (pozostałe wskaźniki)

Wpływ interwencji przewidywanej w SOR na pozostałe wskaźniki (oprócz celu głównego i stabilności makroekonomicznej) realizacji Strategii określono w postaci pięciu głównych poziomów i dwóch poziomów pośrednich (por. tabela 9). Według szacunków zespołu dokonującego ewaluacji przewidywany stopień wpływu realizacja Strategii będzie różny, a określono go dla poszczególnych wskaźników jako:

1. Bardzo duży – na 13 wskaźników o numerach 11, 28, 36-39, 41, 44-47, 55, 59 oraz 126;
2. Duży – na 29 wskaźników o numerach 6, 19, 25-27, 29, 32, 33, 35, 40, 45, 48-50, 52, 53, 57, 58, 60-62, 65, 69, 77, 122, 124, 125, 131;
3. Duży/średni – na jeden ze wskaźników o numerze 30, czyli Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi (liczba osób starszych – 65 lat i więcej przypadającą na 100 osób w wieku 15-64 lata);
4. Średni – na 20 wskaźników o numerach 5, 7, 8, 11-14, 21, 22, 24, 31, 34, 51, 56, 67, 71, 73, 85;
5. Średni/mały – na dwa wskaźniki o numerze 20 (Stopa oszczędności brutto gospodarstw domowych w relacji do PKB) oraz na dodany w ostatniej wersji SOR (z dnia 13.01.2017 roku) wskaźnik o numerze 126 (Udział nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem wybrane województwa);
6. Mały – na 5 wskaźników o numerach 9, 15, 16, 83, 84;
7. Bardzo mały – na 10 wskaźników o numerach 17, 18, 66, 75, 76, 78-81.

Dokładne oszacowanie wpływu realizacji Strategii nie było możliwe w przypadku 6 wskaźników, w tym 5 nich to wskaźniki dodane w ostatniej wersji SOR (z dnia 13.01.2017 roku). Są to wskaźniki z obszarów wpływających na realizację SOR: Środowisko naturalne oraz Energia. Eksperci uznali, że brak danych o obecnych wartościach tych wskaźników uniemożliwia jakiekolwiek porównanie z prognozami na 2020 i 2030 rok przedstawionymi przez twórców SOR. Zdaniem ekspertów prognozy te są bardziej „myśleniem życzeniowym” („chcemy żeby tak było”) niż wartościami, które określono w wyniku prognoz. W przypadku tych wskaźników założenie, że zaobserwowane w latach, z których pochodzą dane, prawidłowości będą kontynuowane nie mogło być brane pod uwagę. W związku z tym zastosowano podejście, w którym wskazywane są ogólne tendencje w zakresie wpływu SOR na prognozowane zjawisk. Dotyczy to również tych zjawisk, które zależą od decyzji, także o charakterze politycznym (np. liczba bloków jądrowych). Dlatego w tego typu przypadkach prognoza metodą ekspercką może być co najwyżej opinią, co do możliwości realizacji przyjętych celów. Według opinii ekspertów realizacja SOR może mieć duży wpływ na wszystkie z tych 5 wskaźników.

## 2.5. Benchmarking

Aktywna polityka przemysłowa państwa oparta na zasadzie selektywności oraz angażująca finanse publiczne we wspieranie procesów rozwojowych, będąca jednym z fundamentów SOR (pierwszy obszar w I celu szczegółowym) wiąże się z trzema głównymi wymogami. Potrzebuje znacznej mobilizacji politycznej, która zapewni trwałość polityk i wyznaczy jasne zasady działania administracji; musi być elastyczna, aby skutecznie działać w warunkach zmienności i niepewności; musi opierać się na interakcjach z otaczającymi subsystemami społecznymi, które będą prowadzić do wzajemnego uczenia się. Tym trzem wymogom podporządkowano sformułowanie zaleceń w oparciu o analizę studiów przypadku. Mając na uwadze, że dobór praktyk i instrumentów polityki musi być dostosowany do struktury przemysłu, ram instytucjonalnych i dominujących form organizacji produkcji oraz kontekstu politycznego[59], Ewaluator jest przekonany, że obserwacja tzw. „dobrych praktyk” jest zasadna, a krajowe instytucje są do pewnego stopnia podatne na adaptacje. Dotyczy to zarówno skuteczności wpływania państwa na przekształcenia struktur przemysłowych, jak i samego zaprojektowania polityki przemysłowej w warunkach ograniczonych możliwości finansowych państwa. Co więcej, zasadniczo wszystkie przypadki skutecznej polityki przemysłowej miały miejsce w krajach, które aktywnie uczyły się od państw-liderów, pomimo faktu, że te ostatnie były zupełnie różne pod względem tradycji politycznej, uwarunkowań instytucjonalnych i kultury.[60]

Formułowane zalecenia uwzględniają współczesny kontekst wyzwań w przemyśle, na który składają się m.in.[61]

- → złożoność sieci produkcji i fakt, iż konkurencja międzynarodowa dotyczy nie tyle zdolności do tworzenia wartości, ile do jej przechwytywania;
- → zmiany klimatyczne, zwiększające wagę efektywności energetycznej i surowcowej;
- → ewolucja rynków zbytu (zindywidualizowany popyt na światowej Północy oraz rosnące zapotrzebowanie na proste produkty dla nowej światowej klasy średniej na Południu);
- → intensywne „pchanie technologiczne”, polegające na tworzeniu w złożonych sieciach podmiotów technologii o coraz krótszych cyklach.

**Najważniejsze zalecenia dla agencji rozwojowych**

Polityczna mobilizacja na rzecz wsparcia przemysłu polega na zapewnieniu wykonawcom tej polityki swoistej odporności na presję rozmaitych, wewnętrznych i zewnętrznych grup

[59] Robinson James A., 2009, *Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective*, Artykuł konferencyjny “World Bank ABCDE conference in Seoul” 22-24.06.2009.
[60] Chang Ha-Joon, Andreoni A., Kuan Ming Leong, 2013, *International industrial policy experiences and the lessons for the UK*, Future of Manufacturing Project: Evidence Paper 4, Foresight, UK Government Office for Science, s. 46.
[61] Patrz: O’Sullivan Eoin, Andreoni Antonio, López-Gómez Carlos, Gregory Mike, 2013. *What is new in the new industrial policy?* A manufacturing systems perspective. Oxford Review of Economic Policy, 29 (2), s. 432-462.

interesu oraz długookresowej stabilności funkcjonowania, niezależnie od cyklu politycznego i w horyzoncie przekraczającym jedną kadencję parlamentu. Jednocześnie, mocodawcy polityczni powinni wysyłać biurokracji mocny sygnał odnośnie do swoich oczekiwań w kwestii rezultatów działań. Oprócz klasycznych możliwości (wyrazisty lider, mocna pozycja agencji w strukturze administracji) należy podkreślić konieczność jasnego sformułowania misji i głównego celu agencji, które w jednoznaczny sposób organizują pracę urzędników różnych szczebli oraz wysyłają jasny komunikat zewnętrznym interesariuszom planów rozwojowych. Przykłady takich celów z różnych państw to:

→ Niemcy: Poprawa koordynacji polityk i koncentracja na sektorach wzrostowych, powiązanych z powstającymi światowymi wyzwaniami społeczno-gospodarczymi.

→ Japonia: Reorganizacja krajowej struktury przemysłowej i zwiększenie udziału w rynkach światowych.

→ Wielka Brytania: Zrównoważenie gospodarki i wsparcie wzrostu w najważniejszych sektorach przemysłowych.

→ Stany Zjednoczone: Odwrócenie zapaści przemysłu i odbudowa zdolności produkcyjnych (*reshoring*).

→ Chile: Identyfikacja, adaptacja i rozwój technologii oraz dyfuzja i transfer tych technologii poprzez tworzenie innowacyjnych przedsiębiorstw.

Wymóg elastyczności wiąże się z zapewnieniem agencjom wdrożeniowym tzw. stopniowalnej autonomii (także: zakorzenionej, *embedded autonomy*). O ile określenie wizji, celów długookresowych i głównych programów powinno przebiegać w sposób odgórny (w oparciu o akceptację polityczną), o tyle na niższych poziomach działania i na etapie wdrożeniowym (dobór instrumentów) urzędnicy powinni być niezależni od woli politycznej i rynkowej. Elastyczność powinna być ukierunkowana na: radzenie sobie z niepewnością wokół wyboru obszarów wsparcia; sprawne wycofywanie się z błędnych decyzji i twórcze wykorzystywanie porażek; oraz minimalizowanie ryzyka korupcji, które naturalnie pojawia się przy dyskrecjonalnych działaniach administracji. W codziennym funkcjonowaniu agencji rozwojowych nadrzędną wartością powinno być uczenie się – rozumiane jako zdobywanie informacji o rzeczywistości gospodarczej, przetwarzanie ich oraz przekazywanie dalej do podmiotów publicznych i prywatnych. Agencje nie mogą zatem oddziaływać na sferę prywatną odgórnie, w sposób scentralizowany, lecz muszą tworzyć systemy interakcji z otoczeniem. Rozliczanie urzędników z (nieuniknionych) porażek powinno dotyczyć nie samego nieosiągnięcia oczekiwanych rezultatów, lecz nieumiejętności ich zrozumienia i spożytkowania.

**Wskazania dla agencji rozwojowych**

Jordan i Koinis, analizując działanie najsprawniejszych agencji rozwojowych na świecie, stworzyli następującą listę dobrych praktyk[62]:

1. Skupiaj się na wyzwaniach, które są istotne dla elit politycznych.

[62] Jordan L. S., Koinis K., 2014, *Flexible Implementation: A Key to Asia’s Transformation*, East-West Center Policy Studies 70.

2. Formułuj powiązane z tymi wyzwaniami jasne i jednoznaczne misje.
3. Stawiaj sobie ambitne i prosto mierzalne cele. Wyraźnie określaj kryteria kontynuacji lub porzucenia konkretnych narzędzi wsparcia.
4. Bodźce dla urzędników powinny być silne, ale odłożone w czasie.
5. Konstruuj systemy zróżnicowanych zdolności – w interakcjach z podmiotami wokół agencji.
6. Buduj koalicje rozwojowe (sieci podmiotów), zamiast czekać na wolę polityczną.
7. Swoje działania podziel na programy (ogólne, w dłuższym horyzoncie czasowym) i narzędzia (konkretne, szczegółowe).
8. Tworząc programy, orientuj się na konsensus i ostrożność. Budując narzędzia, działaj ryzykownie, orientuj się na autonomię i wykorzystywanie szans.
9. Pozostań mały (do 100 osób), rekrutuj doświadczonych praktyków (tj. inżynierów, technologów produkcji, menadżerów).
10. Inwestuj (nawet zbyt dużo) w informacje.
11. Mierzalne cele traktuj jedynie jako narzędzie zarządzania, a nie jego istotę. Wykorzystuj pogłębione narzędzia oceny efektywności (audyty, konsulting).
12. Działaj w cyklu odkryć: w przypadku porażki wydobądź całą wiedzę o niej na powierzchnię, rozwiń nowe zdolności, dostosuj zespół i sieć partnerów oraz znajdź nowy ambitny cel.
13. W początkowym okresie działania agencji bądź cichy – stwórz parasol ochronny dla agencji.
14. We wspieranych branżach zapewniaj konkurencję – aby nie było nadmiernego ryzyka korupcji w powiązaniu z pojedynczymi firmami.

Wśród agencji, którym udało się zapewnić trwałe polityczne umocowanie, elastyczność działania oraz rozliczalność z wyników, należy wyróżnić amerykańską DARPA oraz Fundación Chile (FCh). Ta pierwsza ma bardzo płaską strukturę, a wszystkie usługi pomocnicze zleca zewnętrznym podmiotom, dzięki czemu ogranicza ryzyko niewykorzystywania zasobów. Tematy głównych programów DARPA są obierane w sposób kolektywny, konsensualny, ale menadżerowie odpowiedzialni za ich praktyczną realizację (rekrutowani z różnorodnych środowisk, przy wysokiej rotacji personelu) mają sporą dowolność w doborze narzędzi. Celem programów jest nie tyle osiągnięcie konkretnego wyniku ilościowego, ile rozwiązanie problemu (technologicznego, organizacyjnego, infrastrukturalnego), a dopasowaniu działań do celu mają sprzyjać regularne spotkania z interesariuszami. DARPA, dając wolną rękę swoim menadżerom, ogranicza ryzyko korupcji poprzez odpowiednie procedury wyboru podwykonawców (nacisk na dywersyfikację partnerów), selekcji pracowników, audytu programów i przepływów informacji. Głównymi zasadami FCh, oprócz autonomii działania, są: nacisk na kompetencje i rozliczalność. FCh przeznacza spore środki na rozwój wewnętrzny: szkolenia kadry zarządzającej, wsparcie techniczne ze strony zewnętrznych specjalistów czy zatrudnianie osób z kompetencjami technicznymi. Agencja, choć początkowo mocno wspierana finansowo z budżetu państwa, miała na celu osiągnięcie niezależności płynnościowej i kapitałowej

(obecnie jest samowystarczalna aż w 88%). Służyła temu presja na projekty komercyjne oraz program corocznej ewaluacji finansowej[63].

**Mechanizmy pośredniczące w polityce przemysłowej**

Zagadnieniem fundamentalnym dla powodzenia polityki przemysłowej jest stworzenie mechanizmów pośredniczących, czyli instytucji, które zapewniałyby komunikację między sektorem prywatnym a autorami polityk publicznych. Postulowana przez Evansa[64] „zakorzeniona autonomia” oznacza, że mimo wyraźnej granicy państwo i przedsiębiorstwa pozostają w nieustannych interakcjach, odkrywając wzajemnie pomysły na inwestycje i technologie, koordynując wsparcie, wywierając presję na legislację. Rolą takich instytucji jest również *przekazywanie wiedzy, rozwiązań technicznych i innowacji między różnymi sektorami oraz, stąd, usprawnianie różnych form uczenia się międzysektorowego*[65]. Instytucjonalizacja interakcji, oprócz korzyści informacyjnych i koordynacyjnych, pozwala również rozwiązać problemy z doborem projektów – takie jak: presja silnych grup interesów, dobór projektów medialnych, niestabilność polityczna[66]. W zależności od tradycji instytucjonalnej i politycznej komunikacja ta może przybierać różne formy. W Europie kontynentalnej i Skandynawii powszechne organizacje branżowe reprezentują interesy sektora przedsiębiorstw w kontaktach z państwem. W krajach tych funkcjonują również instytucje publiczne, które dostarczają przemysłowych wspólnych zasobów (pomysłów technicznych, ale również infrastruktury, kapitału ludzkiego i finansowego)[67]. W Niemczech są to m.in. sieć instytutów badawczych Fraunhofera i grupa bankowa KfW (ukierunkowana na MŚP oraz duże projekty przemysłowe), w Finlandii zaś organizacje SITRA (fundusz rozwijający rynek VC), TEKES (agencja dystrybuująca subsydia B+R) i SHOK (strategiczne centra nauki, stanowiące platformy współpracy międzysektorowej). Kraje o słabiej rozwiniętych sieciach aktorów starają się kompensować ten brak specyficznymi działaniami agencji rządowych. RPA powołuje celowe organizacje (SPV) z udziałem administracji i pracodawców, które mają zrzeszać możliwie dużo podmiotów oraz kontynuować działalność długo po osiągnięciu założycielskiego celu – ułatwiając współpracę[68]. Fundación Chile i brazylijska Embrapa stwarzają firmom warunki do komunikacji poprzez budowę wspólnych zasobów (infrastruktura B+R, szkolenia, bazy procedur technologicznych) i współfinansując organizacje branżowe. Ponadto, wymuszają one uczenie się wewnątrz- i międzysektorowe, uzależniając wsparcie od udziału firm w platformach komunikacji[69].

[63] Patrz: Andreoni A., Chang Ha-Joon, 2014, *Agricultural policy and the role of intermediate institutions in production capabilities transformation*: Fundación Chile and Embrapa in action, “DRUID Society Conference 2014”, Copenhagen, 16-18.06.2014.
[64] Patrz: Evans P., *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1995.
[65] Andreoni A., Chang Ha-Joon, 2014, *Agricultural policy and the role of intermediate institutions in production capabilities transformation*: Fundación Chile and Embrapa in action, “DRUID Society Conference 2014”, Copenhagen, 16–18.06.2014.
[66] Crafts N., Hughes A., 2013, Industrial Policy for the medium to long-term, Future of Manufacturing Project: Evidence Paper 37, Foresight, UK Government Office for Science.
[67] Chang Ha-Joon, Andreoni A., Kuan Ming Leong, 2013, *International industrial policy experiences and the lessons for the UK*, *op. cit.*
[68] Kaplan D., 2007, *Industrial Policy in South Africa: Targets, Constraints and Challenges*, *Meeting of Experts on “FDI, Technology and Competitiveness”*.
[69] Andreoni A., Chang Ha-Joon, 2014, *Agricultural policy… op. cit.* .

Powyższe przykłady wydają się szczególnie użyteczne dla Polski, w której ramy instytucjonalne i kulturowe utrudniają wspólne działania przedsiębiorstw oraz ich komunikację z rządem. Zlikwidowanie tych ograniczeń (np. poprzez stworzenie samorządu gospodarczego) byłoby czasochłonne i obarczone ryzykiem tarć politycznych lub zawłaszczenia nowego mechanizmu przez najsilniejszych graczy. Nacisk powinien zatem zostać położony na otwartość procesów w codziennym funkcjonowaniu agencji (niskie bariery dla udziału w konsultacjach, przejrzystość decyzji, pełna rozliczalność) oraz dostarczanie wspólnych zasobów, które będą sprzyjać komunikacji. Podobną drogę w ostatnich latach eksperci rekomendowali m.in. Wielkiej Brytanii[70].

**Jak uwzględnić kontekst systemowy wyzwań w przemyśle?**

Selektywność programów w nowej polityce przemysłowej musi być dostosowana do specyfiki procesów produkcyjnych i natury konkurowania we współczesnym przemyśle. Po pierwsze, w odróżnieniu od tradycyjnej polityki przemysłowej, która była zorientowana sektorowo, autorzy polityk publicznych powinni mieć na uwadze funkcjonowanie systemów przemysłowych. Poszukiwanie oraz wsparcie powinno dotyczyć takich rodzajów aktywności w łańcuchach wartości, takich zasobów lub rodzajów infrastruktury, które stworzą nowe zdolności, umożliwiające przechwycenie większej wartości dodanej. Owe zdolności powinny w pierwszej kolejności uzupełnić dotychczasowe systemy technologiczno-produkcyjne, a w dalszej – dać pole do imitacji. Politykę przemysłową łączącą koncentrację na wybranych sektorach z działaniami przekrojowymi prowadzi m.in. Wielka Brytania, co wiąże się z wymogiem przekształceń strukturalnych i reindustrializacji w tym kraju. Wsparcie sektorowe jest przy tym łatwiejsze w implementacji, gdyż pozwala skoncentrować ograniczone zasoby administracyjne i ogranicza ryzyko związane ze słabą instytucjonalizacją.

Po drugie, intensywność konkurencji w zglobalizowanych sieciach produkcji wymaga poszukiwania zdolności, które zwiększą atrakcyjność poszczególnych lokalizacji. Wiąże się to w szczególności z rozwijaniem specyficznych, mało mobilnych zasobów, które generują znaczne efekty zewnętrzne[71]. Takimi atutami w przypadku polskich branż mogą być: specjalistycznie wykształceni pracownicy czy elastyczne systemy produkcji, które pozwalają szybko dostosować się do oczekiwań indywidualnych klientów.

Embrapa w Brazylii jest przykładem agencji, która skupia się na umożliwianiu prywatnym przedsiębiorstwom nowych rodzajów działalności (‘*make things happen*’), poprzez:

- → identyfikowanie kluczowych ogniw poszczególnych łańcuchów wartości i uzupełnianie tzw. wąskich gardeł,
- → wspieranie całego systemu i koordynowanie interesów głównych graczy w branżach;
- → rozwijanie technologii powszechnego zastosowania[72].

Po trzecie, agencje rozwojowe powinny łączyć działania wspierające sektor prywatny z polityką wymuszania, tj. wywierania presji na określone, oczekiwane zachowania

[70] Patrz: Chang Ha-Joon, Andreoni Antonio, Kuan Ming Leong, 2013, *International industrial policy experiences and the lessons for the UK…op. cit.;* Crafts N., Hughes A., 2013, Industrial Policy for the medium to long-term…, *op. cit.*
[71] Crafts N., Hughes A., 2013, *Industrial Policy for the medium to long-term*…, *op. cit..*
[72] Patrz: Andreoni A.i, Chang Ha-Joon, 2014, Agricultural policy… *op. cit.*

(ang. *Stick and carrot policy*)[73]. Za przykład mogą posłużyć Niemcy, które zarówno w latach 70. jak i po 2010 roku podnosząc płacę minimalną i regulując rynek pracy, wymuszały na eksporterach konkurencję o charakterze jakościowym i technologicznym[74].

**Jak powinno przebiegać efektywne wsparcie finansowe państwa dla przemysłu?**

Prowadzenie każdej formy polityki przemysłowej wymaga od rządzących wzięcia pod uwagę kosztów instrumentów wsparcia przemysłu. Wpływa to na ograniczoną liczbę sektorów, na których wybór pozwalają możliwości finansowe państwa oraz konieczność bezwzględnego ustalania priorytetów tych działań. Istotnych lekcji dostarczają w tym obszarze tzw. nowo uprzemysłowione gospodarki (*newly industrialized economies*) Azji Wschodniej[75]. W kwestii efektywności narzędzi polityki przemysłowej oraz funduszy rozwojowych te dwie grupy krajów różnią się głównie dwoma cechami: a) sposobem sformułowanych mierników sukcesu polityki przemysłowej (tzw. yardsticks), b) zakresem zaprojektowania i realizacji strategii wychodzenia (exit strategies), rozumianych jako warunki zakończenia programów wsparcia przemysłu.

Na podstawie doświadczeń tych państw formułujemy następujące „dobre praktyki” finansowego wsparcia rozwoju przez państwo:

- → zakres i warunki pomocy publicznej muszą podlegać jasnym kryteriom oceny oraz zakończenia wsparcia publicznego – egzekwowanych na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw,
- → wsparcie musi następować na różnych etapach rozwoju technologii, np. jednoczesne horyzontalne wsparcie dla rozwoju technologii w ich początkowych fazach rozwoju i zapewnienie kapitału zalążkowego i podwyższonego ryzyka (*venture capital*),
- → fundusze państwowe nie powinny obawiać się żądania za takie formy wsparcia odpowiednich stóp zwrotu,
- → wsparcie państwowych funduszy rozwoju powinno dotyczyć tych sektorów (lub etapów procesu produkcyjnego), które cechują się znacznymi efektami rozlewania oraz tzw. efektami demonstracyjnymi, rozumianymi jako możliwość zastosowania nowych odkryć w wielu gałęziach gospodarki,
- → bezpośrednie finansowanie takiej działalności powinno częściowo ustąpić miejsca tworzeniu partnerstw publiczno-prywatnych, w których znaczny udział ma władza polityczna na najwyższym poziomie, taka jak rząd centralny,

[73] Rodrik D., 2004, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Working Paper Series rwp 04-047, Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
[74] Sigurt V., 1997, *German Industrial Policy: An Overview*, Industry and Innovation, 4(1), s. 15–36.
[75] Cimoli M., Porcile G.,2009, *Sources of learning paths and technological capabilities: an introductory roadmap of development processes*, Economics of Innovation and New Technology, 18(7); Naude W., 2010, *Industrial Policy: Old and New Issues*, UNU-WIDER Working Papers, 2010/106; Vivarelli M., 2015, *Structural Change and Innovation in Developing Economies: A Way Out of the Middle Income Trap?*, LEM Working Paper Series, 09.

→ lepsze efekty niż próby tworzenia państwowych ośrodków naukowych zdają się przynosić ulgi podatkowe i popieranie międzynarodowej współpracy w zakresie badań i rozwoju oraz ściśle określone wsparcie finansowe, dot. np. refundacji kosztów ubiegania się o patenty międzynarodowe,

→ nie może zostać pominięte komplementarne wsparcie dla przedsiębiorstw na szkolenie i rozwój pracowników,

→ granty wdrożeniowe, stosowane zamiast wsparcia kredytowego, w większym stopniu zachęcają do współpracy przedsiębiorstw oraz kooperacji biznesu i ośrodków naukowych.

Jednocześnie przykłady krajów azjatyckich pozwalają na ustalenie listy zagrożeń niewłaściwie skierowanego finansowania rozwoju. Lista ta obejmuje:

→ możliwość utraty kontroli nad nadzwyczajnymi zyskami (rentami), które są tworzone w wyniku publicznego wsparcia przemysłu i prowadzą do rozpowszechnienia korupcji i zachwiania konkurencji rynkowej,

→ efekt duplikacji, czyli podwojenia wsparcia, polegający na nadmiernej koncentracji aktywności w obszarach, których potencjał został przeszacowany,

→ efekt substytucyjny, kiedy interwencja jest skierowana na mało efektywne firmy, co powoduje „wypchnięcie” z rynku przedsiębiorstw o wyższej efektywności,

→ ryzyko niedookreślenia warunków zakończenia publicznego wsparcia firm i sektorów, które mogą doprowadzić do długotrwałego utrzymywania nierentownych przedsięwzięć,

→ strata wynikająca z kierowania wsparcia publicznego do podmiotów, które poradziłyby sobie w warunkach rynkowych również bez subsydiów.

Łącznie praktyki te wskazują – co potwierdzają także doświadczenia państw Ameryki Łacińskiej[76] – że programy publicznego wsparcia przemysłu powinny mieć ściśle zdefiniowane liczbowo cele, szczególnie jeśli dotyczą polityki innowacyjnej. Rezultaty w postaci ogólnej poprawy innowacyjności gospodarki czy wzrostu dynamiki eksportu są zbyt „odległymi” kryteriami oceny efektywności tych programów, które powinny się skupiać na wzroście zatrudnienia i przychodów w poszczególnych firmach oraz wąsko rozumianych sektorach.

[76] Patrz: Hall B., Maffioli A., 2008, *Evaluating the Impact of Technology Development Funds in Emerging Economies: Evidence from Latin-America*, Inter-American Development Bank Office of Evaluation and Oversight Working Paper, OVE/WP-01/08.

## 2.6. Analiza komunikacyjna

Analiza przekazu medialnego została przeprowadzona przy wykorzystaniu danych z portalu informacyjnego Inforia, prowadzącego monitoring mediów. Portal od początku września bieżącego roku zgromadził informacje na temat 2402 artykułów prasowych i internetowych oraz audycji radiowych i programów telewizyjnych, pochodzących ze 173 różnych źródeł. Wszystkie zawierały informacje bądź wzmianki na temat „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Spośród wszystkich publikacji: 225 (9,4% ogółu) miało wydźwięk pozytywny; 62 (2,6% ogółu) wydźwięk negatywny; zaś zdecydowana większość, czyli 2115 (88,0% ogółu) wyrażała się o Strategii w sposób neutralny.

**Analiza przekazu**

W wywiadach dla prasy pracownicy Ministerstwa Rozwoju poruszali wybrane zagadnienie w sposób kompleksowy. W wypowiedziach telewizyjnych raczej opierali się na pojedynczych hasłach, będących elementami szerszego planu, przez co jego aspekt strategiczny schodził na dalszy plan. Sam wicepremier Morawiecki w swoich wywiadach i wystąpieniach koncentrował się na elemencie rzadko pojawiającym się w mediach – na przyczynach przyjęcia takich, a nie innych założeń Strategii. Główną przyczyną były błędy neoliberalizmu lat 90., czyli: oparcie rozwoju na długu i indywidualnej konsumpcji zamiast na oszczędnościach i poczuciu wspólnoty, brak patriotyzmu gospodarczego oraz prywatyzacja zakładów zamiast podjęcia próby ich restrukturyzacji. Następnie wicepremier opisywał współczesne uwarunkowania: rozwój cyfryzacji i możliwości jakie ona daje, problemy demograficzne oraz zbyt małą redystrybucję powiązaną ze zdobyciem znacznej przewagi kapitału nad pracą. Wyjaśnienie tych założeń, a następnie pojęć „wsparcia przedsiębiorców” jako budowania przyjaznego otoczenia instytucjonalnego i „repolonizacji kapitału” jako ograniczonej do branż, w których Polska jest silna, pozwala zrozumieć logikę kryjącą się za SOR.

Można wyróżnić trzy aspekty Strategii/Planu, na których skupiali się pracownicy MR. Pierwszym było wytyczenie jasnego celu, którym jest sukces gospodarczy definiowany jako: niskie bezrobocie, wysokie pensje oraz konkurencyjność firm. Wiąże się to z wyjściem z peryferii, pułapki średniego wzrostu i przemodelowaniem myślenia o wsparciu gospodarki. Drugim aspektem był nacisk na wsparcie polskiego kapitału i polskich przedsiębiorców. Były to wypowiedzi merytoryczne, zawierające liczne przykłady i dane liczbowe, zwłaszcza z pakietu 100 zmian dla firm. Zawierały również liczne informacje o inwestycjach, w tym o konieczności inwestycji w rozwój, a nie tylko w budynki użyteczności publicznej takie jak aquaparki. Trzecim aspektem było zwalczanie nierówności zarówno na poziomie regionów, jak i jednostek. Rozumiane było ono jako budowanie kapitału Polaków (co często pozbawione było szerszego komentarza) oraz wsparcie socjalne, pozwalające włączać do gospodarki osoby wykluczone, co redukuje napięcia społeczne. W radiu i telewizji pojawiały się raczej pojedyncze elementy Strategii/Planu bądź odpowiedzi na zarzuty, na przykład zapewnienie, że jednolity podatek nie uderzy w Polaków i nie zlikwiduje ulg, a jego celem jest walka z klinem podatkowym.

**Artykuły prasowe i internetowe**

Prasa pozwala na formułowanie bardzo długich i uporządkowanym wypowiedzi w formie artykułów, skierowanych do użytkowników bardziej wymagających. Artykuły oprócz rozmiaru cechuje również rzetelny przekaz merytoryczny – niejednokrotnie publikacje prasowe opracowywane są przez ekspertów i analityków, którzy mogą przedstawić liczne argumenty. Informacje prasowe z ostatnich trzech miesięcy były w zdecydowanej większości neutralne wobec Strategii (785 przypadków). Znacznie mniej, bo 70 artykułów miało wydźwięk pozytywny, a artykułów krytycznych było jedynie 21.

Temat Strategii był bardzo popularny w prasie we wrześniu (332 artykuły zawierające notki lub wzmianki) oraz w październiku (370 takich artykułów); ale już znacznie mniej w listopadzie (174 artykuły). Udział artykułów o wydźwięku pozytywnym w analizowanym okresie spadał (9,9% we wrześniu, 7,3% w październiku i 5,7% w listopadzie), zaś o wydźwięku negatywnym utrzymywał się na zbliżonym poziomie 2–3%. Najwięcej artykułów dotyczących SOR pojawiło się w takich mediach jak: „Rzeczpospolita”, „Dziennik Gazeta Prawna”, „Puls Biznesu”, „Gazeta Polska Codziennie”, „W Sieci”, „Parkiet" i „Gazeta Wyborcza”, „Dziennik Polski”, „Polska Dziennik Zachodni” oraz „Nasz Dziennik”. Artykuły o wydźwięku pozytywnym pojawiały się niemal wyłącznie w takich tytułach jak: „Dziennik Polski”, „W Sieci”, „Gazeta Polska Codziennie”, „Gazeta Pomorska” czy „Nowy Przemysł”, a od października również w piśmie „Parkiet”. Teksty o wydźwięku wyłącznie negatywnym pojawiały się z kolei w „Polityce”. Pluralizmem poglądów wykazały się „Rzeczpospolita” oraz „Gazeta Wyborcza”, których artykuły oceniały Strategię zarówno pozytywnie, jak i negatywnie.

Artykuły internetowe charakteryzowały się zazwyczaj krótszą i mniej skomplikowaną formą wypowiedzi, przeznaczoną dla mniej wymagających czytelników. Pełne były skrótów i niedopowiedzeń. Znaczna ich część publikowana była w portalach należących do tych samych właścicieli co konkretne tytuły gazet, stąd ich treści miały podobny przekaz i wydźwięk. Liczba artykułów, w których podjęty został temat Planu Morawieckiego/SOR, była zbliżona we wrześniu (325) i w październiku (307), jednak znacząco spadła w listopadzie (232). Łączna liczba artykułów o wydźwięku pozytywnym wyniosła 86, o wydźwięku negatywnym – 12, neutralnych zaś było 766 tekstów. Opinie na temat SOR przedstawiane w mediach się zmieniały: we wrześniu publikacje pozytywne stanowiły 6,5% ogółu, w październiku już 13,4%, w listopadzie zaś 10,3%. Odsetek artykułów krytycznych wobec SOR pozostawał na tym samym niskim poziomie 1-2%. Najwięcej artykułów dotyczących SOR pojawiło się w portalach: www.polskieradio.pl, www.rp.pl, www.wnp.pl, www.biznes.onet.pl, www.finanse.wp.pl, www.next.gazeta.pl, www.money.pl, www.wpolityce.pl, www.finanse.wnp.pl oraz www.wiadomosci.onet.pl.

W artykułach pozytywnie oceniających Strategię wyróżnić można trzy główne typy argumentacji. Dwa pierwsze dominowały we wrześniu, kiedy to jeszcze tekst Strategii nie był w pełni znany. Pierwszym było zogniskowanie uwagi odbiorców na osobie ministra Mateusza Morawieckiego. Przedstawiany był on jako inspirator dyskusji o patriotyzmie gospodarczym; człowiek zdolny pokierować rozwojem gospodarczym kraju, a przede wszystkim jako ten, który przedstawił swój konkretny plan, co miało być odmienne od zachowawczej polityki PO, która unikała wprowadzania reform. Warto przytoczyć często pojawiające się pochwały dla trafnej diagnozy dokonanej w Strategii: o wyczerpaniu się dotychczasowych możliwości

rozwoju; o konieczności zmiany roli instytucji, które spełniały swoją funkcję w latach 90., ale nie przystają do obecnych wyzwań; o szansie, jaką daje budowanie oszczędności Polaków w celu zwiększenia inwestycji; dopasowaniu Strategii do konkretnych polityk inwestycyjnych Unii Europejskiej, co daje szansę na pozyskanie finansowania; o skupieniu się na rozwoju energii odnawialnej, której ekspansji nie można już zatrzymać; o konieczności cyfryzacji administracji. Drugim nurtem argumentacji w tekstach pozytywnie oceniających SOR było wskazywanie konkretnych branż i regionów, które skorzystają z wdrażania Strategii. Pojawiły się liczne artykuły, w których swoje nadzieje wyrażali przedstawiciele przemysłu: elektromobilnego, zbrojeniowego, żeglugowego czy IT. Nadzieje wynikały z przekonania, że Polacy mają potencjał do wytwarzania dobrych technologii (kadrę, odkrycia naukowe, zakłady), ale brakuje im obecnie finansowania i systemowego wdrażania innowacji, co umożliwione zostanie właśnie przez wdrożenie Strategii. W prasie wyrażane były nadzieje, że Polska rzeczywiście ma szansę w pewnych nowych branżach zostać światowym liderem. Zwracano uwagę na fakt, że Strategia daje szansę na skuteczniejszą promocję regionów poprzez wykorzystanie produktów regionalnych i włączenie w proces promocyjny instytucji kultury.

Trzecią grupę argumentów w tekstach o wydźwięku pozytywnym, które zaczęły się pojawiać dopiero od października, stanowiły opinie o trafności działań mających na celu utworzenie nowoczesnej gospodarki. Należały do nich: tworzenie przyjaznego otoczenia prawnego dla biznesu, integracja wsparcia dla biznesu w ramach Polskiego Funduszu Rozwoju, zwrócenie uwagi na możliwość rozwoju centrum B+R i skuteczniejszego niż dotychczas transferu technologii, zachęcenie młodych ludzi do podejmowania studiów technicznych i pracy w Polsce.

Negatywne oceny Planu/SOR w prasie można przypisać do pięciu różnych grup. W pierwszej znalazły się liczne wypowiedzi krytykujące brak konkretów. Wielokrotnie, zwłaszcza od polityków, usłyszeć można było, że Plan składa się z samych slajdów, a nie idą za nim żadne ustawy – zmiany w ordynacji podatkowej czy w kodeksie pracy. W drugiej grupie uwag można zestawić te krytykujące sensowność ponoszonych kosztów oraz źródła finansowania, które zdaniem wielu nie mają szans pokryć kosztów założonych działań. Strategię uznawano za nierynkową – pojawiały się liczne odniesienia do okresu PRL i działań Gierka (a jednorazowo nawet do korporacjonizmu w stylu Mussoliniego i Franco), kiedy to o produkcji decydowały decyzje planistów, a nie rynkowe zapotrzebowanie. Wybór kilku branż, które SOR będzie wspierał, uznawano za tworzenie samowystarczalnego łańcucha państwowych spółek, co zmarginalizuje firmy prywatne. Stratą pieniędzy może być zdaniem krytyków Strategii także inwestowanie w start-upy, które w większości upadają, oraz nieuwzględnianie przez SOR potrzeby budowy kapitału społecznego i intelektualnego – bez nich kapitał finansowy będzie zaś marnotrawiony.

Trzecia grupa wypowiedzi krytycznych skupiła się wokół niewłaściwej diagnozy potrzeb w wymiarze regionalnym i pominięcia samorządów w tym procesie. Pojawiły się więc głosy, że Strategia przyznaje marszałkom rolę pośredników w przekazywaniu pieniędzy; że regiony północne i zachodnie zostały w nim pominięte, mimo słabego poziomu rozwoju województw lubuskiego czy zachodniopomorskiego. Pojawiło się nawet stwierdzenie, że SOR powstaje w konspiracji. Niektórzy publicyści mówili, że Polska rozwija się w sposób bardzo równomierny na przestrzeni ostatnich lat – przemysł generuje podobną część PKB jak w Niemczech, zaś kapitał zagraniczny nie stanowi większej części inwestycji niż w innych

krajach Unii, więc hasła reindustrializacji czy repolonizacji nie mają racji bytu. Dopiero w październiku i listopadzie pojawiło się więcej odniesień do konkretnych rozwiązań SOR i to one stanowiły czwartą grupę opinii negatywnych. Zdaniem części mediów realizacja SOR utrudni życie uczciwym przedsiębiorcom poprzez zaostrzenie pewnych przepisów w imię walki z nielicznymi przestępcami. Zauważano niespójność pomiędzy oczekiwaniami oszczędności i rozwoju firm polskich przy jednoczesnym wprowadzaniu progresji podatkowej a prowadzeniem przez rząd działań godzących w założenia Strategii (500+ i obniżenie wieku emerytalnego, co jest sprzeczne z celem zwiększania zatrudnienia).

**Audycje radiowe**

Liczba audycji radiowych, w których poruszony został temat Strategii, była duża we wrześniu (141) i znacznie mniejsza w październiku (61) oraz listopadzie (51). Większość z nich (222) miała wydźwięk neutralny. Wyemitowano 26 audycji, w których o SOR wypowiadano się pozytywnie, i jedynie 5 zawierających treści krytyczne wobec Strategii. Audycje o wydźwięku pozytywnym stanowiły 9,9% ogółu we wrześniu, 13,1% w październiku, ale już tylko 7,8% w listopadzie. Audycje krytyczne stanowiły zaś niecały procent ogółu we wrześniu, 6,6% w październiku, zaś w listopadzie nie pojawiły się w ogóle. Rozgłośnie o największej liczbie audycji dotyczących SOR w analizowanym okresie to: Polskie Radio Program 1, Radio TOK FM, Polskie Radio Program 3, Polskie Radio Merkury Poznań, RMF FM, Polskie Radio Lublin, Polskie Radio RDC Warszawa Regionalny, Polskie Radio Gdańsk, Radio Maryja oraz Radio ZET.

Pozytywny przekaz dotyczący Strategii emitowano głównie w Polskim Radio oraz w RMF FM. Były to niemal wyłącznie krótkie wzmianki w wiadomościach i forma taka utrzymała się w całym analizowanym okresie. Poszczególne kilkudziesięciosekundowe audycje koncentrowały się albo na możliwych do uzyskania efektach realizacji Strategii, albo na działaniach dotyczących wybranego aspektu. W tych pierwszych pojawiały się wypowiedzi wyrażające nadzieję na to, że wicepremier Morawiecki zadba o spójne działania ministrów; że w roku 2030 osiągniemy poziom zarobków unijnych; że rozwój Polski oparty o SOR będzie zrównoważony, a ważną rolę w polityce państwa będzie odgrywało wyrównywanie poziomu rozwoju regionów. Audycje wskazywały więc pozytywy SOR, nie przedstawiając obszernie konkretnych rozwiązań – te bowiem we wrześniu nie były jeszcze znane. W audycjach należących do drugiej grupy poruszano takie tematy jak: wsparcie i profesjonalizacja biznesu, przedsiębiorczość i aktywizacja przedsiębiorców, ułatwienia dla rolników w zakresie pozyskania dotacji. Niemal nie pojawiały się głębsze analizy lub odwołania do danych. Wyjątkiem było stwierdzenie, że wsparcie produkcji samochodów elektrycznych przyczyni się w dłuższym okresie do wzrostu zapotrzebowania na prąd, a co za tym idzie popytu na polski węgiel. Wiadomości radiowe były bardzo uzależnione od bieżących wydarzeń – wielokrotnie komentowały Strategię przy okazji omawiania Forum Ekonomicznego w Krynicy, które odbyło się na początku września, oraz nawiązywały do wizyty wicepremiera Morawieckiego w Waszyngtonie. Dopiero październik przyniósł bardziej użyteczne pozytywne opinie o Strategii, choć niektóre z nich były wyraźnie za daleko posunięte, jak na przykład doszukiwanie się jej pierwszych efektów w decyzji budowy nowej fabryki akumulatorów Mercedesa w Jaworze oraz w obserwowanym spadku bezrobocia. Strategia pojawiała się w audycjach jako: oparta na trafnych diagnozach, spójna

z wytycznymi Kongresu Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz zachęcająca dla zagranicznych inwestorów (powoływano się na przykład brytyjskiego banku Barclays). W listopadzie pozytywne wypowiedzi o SOR pojawiły się w Polskim Radiu oraz Radiu Maryja, które zwróciły uwagę na pewne działania zgodne z ideami Strategii, które dały szanse na rozwój wybranym polskim firmom, na przykład Zakładom Zbrojeniowym w Świdniku.

Nieliczne negatywne opinie o SOR pojawiły się w Polskim Radio Warszawa, a w październiku i listopadzie wyłącznie w TOK FM. To, co wyróżniało krytykę, to zakres tematyczny audycji. Polegały one na przeprowadzaniu wywiadów z politykami i komentatorami życia publicznego. W ich ramach poruszano wiele tematów, krytykujących obecną władzę, a sama Strategia omawiana był niejako przy okazji. Na ogół twierdzono, że SOR nie jest poważnym dokumentem, ale tematem wykreowanym za zgodą Jarosława Kaczyńskiego. Składa się z prezentacji, a nie konkretnych rozwiązań, a jej realizacja i tak zapewne zostanie przyćmiona przez personalne konflikty wewnątrz partii rządzącej.

**Programy telewizyjne**

W omawianym okresie wyemitowano aż 409 programów telewizyjnych zawierających informacje o SOR: 224 we wrześniu, 113 w październiku i 72 w listopadzie. 342 spośród nich miały charakter neutralny, 43 zawierały opinie pozytywne, 24 zaś – opinie negatywne. Wraz z upływem czasu wzrastała liczba programów, w których o Strategii mówiono pozytywnie: we wrześniu stanowiły one 6,3% ogółu, w październiku już 15,0%, zaś w listopadzie 16,7%. Odsetek programów o wydźwięku negatywnym początkowo spadł z 6,3% we wrześniu do 4,4% w październiku, jednak już w listopadzie ponownie wzrósł do 6,9%. W emitowaniu przekazu dotyczącego Strategii prym wiodły telewizje informacyjne, kolejno: TVP Info, Polsat News, TVN24, TVN24 BiŚ. Liczne audycje pojawiały się również w: TVP1, Superstacji, TVP2, Polsacie oraz w TVP3 Paśmie Ogólnopolskim. Specyfika audycji telewizyjnych polegała na tym, że wypowiadali się w nich niemal wyłącznie politycy. Audycje te nie były tak profesjonalną i ułożoną analizą jak w przypadku artykułów prasowych, ale raczej zbiorem konstruowanych na szybko wypowiedzi polityków. W przeciwieństwie do audycji radiowych częściej stanowiły czyjąś wypowiedź niż komentarze dziennikarzy – były również znacznie dłuższe. Programy telewizyjne miały najbardziej zróżnicowany poziom. Zarówno podejmowały tematy poważne, takie jak zasadność mobilizowania środków publicznych do wykonywania decyzji urzędniczych (czyli to co zostało podjęte na łamach prasy), jak i prezentowały ogólne i obiegowe opinie, takie jak ta o oparciu Planu wyłącznie na prezentacjach w Power Poincie (która pojawiała się też w portalach internetowych czy w audycjach radiowych). Próbę oceny Planu/SOR podjęły niemal wyłącznie kanały informacyjne: TVP Info, Polsat News, TVN 24, TVN BIŚ. Ich przekaz był pozytywny bądź negatywny, zależnie od tego, jacy politycy zostali poproszeni o wypowiedź w danym programie. Tendencja ta zanikła wraz z nadejściem października, kiedy to po zmianach w rządzie telewizja publiczna (TVP 1, TVP 2, TVP Info) rozpoczęła kampanię emitowania programów chwalących SOR, TVN i TVN 24 zaś stanęły w opozycji, wyłącznie ją krytykując.

We wrześniu okazją do omówienia SOR były zmiany w rządzie, po których wicepremier Morawiecki przejął zwierzchność nad Ministerstwem Finansów. Wywołało to dwa rodzaje reakcji – pozytywną i negatywną. Politycy partii rządzącej wyrażali nadzieję, że to pozwoli na

realizację Strategii, bowiem sam Mateusz Morawiecki nie będzie już krępowany w jej realizacji. Sama Strategia była przedstawiana jako trafnie diagnozująca obecne problemy i pozwalająca na wytyczenie priorytetów, których wybór jest ważny ze względu na ograniczone środki naszego kraju. W programach Strategię przedstawiano jako szansę na poprawę otoczenia prawnego biznesu, co spowoduje ograniczenie niepotrzebnych kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców. Ci nie będą już również karani za drobne błędy, co powinno zachęcić Polaków do wyjścia z szarej strefy. Strategia ma więc pozwolić na powstanie nowoczesnej produkcji i miejsc pracy, skorzystają na nim obronność, nowe technologie – pojawiły się nawet nawiązania do powrotu do idei Centralnego Okręgu Przemysłowego. Październik nie obfitował już w tak absorbujące opinię odbiorców wydarzenia jak zmiany w rządzie, stąd liczba audycji wzmiankujących o Strategii znacząco spadła. Te, które się pojawiły, zogniskowane były na rozwoju regionalnym – zwłaszcza na rolnictwie. Wyrażono opinie, że SOR to szansa dla samorządów: spójna współpraca wszystkich resortów i samorządów ma pomóc ochronić wsie znajdujące się daleko od miast od wyludnienia – małe miejscowości przyciągną inwestycje, rozpocznie się rozwój działalności pozarolniczej, nastąpi również rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wrzesień obfitował w audycje ukazujące reakcje polityków opozycji na zmiany w rządzie. Dla nich oddanie tak dużej władzy w ręce jednego ministra jawiło się jako niebezpieczne. Uważali, że tak duża koncentracja władzy nie ma miejsca nigdzie w Europie Zachodniej – zdarzało się nawet porównywanie sytuacji do tej z PRL. Równocześnie pojawiały się głosy sprzeczne z tą opinią, twierdzono na przykład, że Strategia jest zawieszona w próżni i że nie wiadomo, kto ma ją wdrażać. Można było usłyszeć głosy, że wicepremier Morawiecki jest słabym ministrem, gdyż nie umie inwestować środków unijnych, spowodował spadek wartości Spółek Skarbu Państwa o 20%, opracował strategię niespójną z polityką i działaniami rządu (na przykład rozdźwięk między celem zwiększenia zatrudnienia a polityką emerytalną i 500+), a w samym dokumencie brak co najmniej kilkunastu ważnych punktów. Najczęściej wskazywanym ryzykiem związanym z przejęciem Ministerstwa Finansów przez Mateusza Morawieckiego było zdjęcie kontroli finansowej nad realizacją planu – politycy twierdzili, że wicepremier Morawiecki na swój plan wydawał będzie nieistniejące środki, których wydzieleniem powinien zająć się niezależny minister finansów. Kontynuowano krytykę SOR przy okazji rozmów z politykami i publicystami na inne tematy. SOR wciąż atakowany był za brak konkretów i za składanie się z samych slajdów, choć pojawiły się też pierwsze konkretne zarzuty – na przykład mała liczba ustaw, nad którymi pracowało w danej chwili Ministerstwo Rozwoju. Posłowie partii Kukiz 2015 narzekali na założenie w Strategii ukrainizacji polskiego rynku pracy, czyli sprowadzanie do pracy obcokrajowców, w sytuacji braku pracowników w danej branży.

W listopadzie o Strategii mówiono w kontekście oceny roku działalności partii rządzącej jako o jej flagowym projekcie. Chwalono założenia SOR, która oferuje wsparcie regionom biedniejszym, co było jasnym nawiązaniem do Strategii Polska 2030, która zakładała działania odwrotne. Jednak w tym miesiącu temat Strategii przyćmiony został przez ocenę roku rządów PIS – ataki na dokument podobnie jak we wrześniu następowały przy okazji krytykowania wszystkich działań partii rządzącej.

## 2.7. Analizy semiotyczne

### 2.7.1. Analiza podstawowych cech semiotycznych tekstu SOR i jego otoczenia

Odbiorca chcący zapoznać się ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju najczęściej będzie poszukiwał jej poprzez najpopularniejszą wyszukiwarkę internetową – Google. Pierwszym wynikiem wyszukiwania[77] jest jednak nieaktualna wersja SOR w formacie PDF – projekt z dnia 29 lipca 2016 r., kolejny zaś wynik prowadzi do podstrony Ministerstwa Rozwoju „Informacja o strategii”. W przypadku wpisania w wyszukiwarkę słów „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” ujętych w cudzysłów, pierwszym wynikiem także jest wersja z 29.07.2016 r. w formacie PDF, zaś drugim – podstrona MR poświęcona prezentacji strategii pt. „Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”[78]. Tu pojawia się pierwszy problem semantyczny – statystyczny odbiorca (na co wskazują także wyniki raportów ewaluacyjnych) ma nieraz **trudności z odróżnieniem Planu od Strategii**. W mowie potocznej (na co wskazuje także analiza przekazu medialnego) SOR nazywana jest „Planem Morawieckiego”. Strona pt. „Plan...” jak i jej podstrony „Informacje o planie” oraz „Informacje o strategii” nie zawierają jednak bezpośrednio jednoznacznej informacji, jaka jest zależność między Planem a Strategią. Informację o zależności między Planem a Strategią (choć także nie wprost) zawiera informacja prasowa na stronie dotyczącej Planu.

Plan przedstawiony jest na stronie w postaci prezentacji w PowerPoint. Ta forma także zaistniała w społecznej świadomości, niejednokrotnie przekaz na ten temat ma jednak negatywny charakter („slajdy Morawieckiego”[79]), dlatego rekomendowane **jest przedstawienie Planu także w formie kilkustronicowego dokumentu**.

Wygląd i organizację tekstu na stronie internetowej pt. „Plan...” można ocenić raczej pozytywnie, z niewielkimi zastrzeżeniami. Układ strony jest przejrzysty, a kolorystyka i zastosowana czcionka – estetyczna. Pozytywnie można ocenić narratora części tekstów (pierwsza osoba liczby mnogiej, np.: „zapraszamy...”, „chcemy możliwie najszerzej skorzystać...”) – zastosowanie tej liczby i osoby ma charakter wspólnototwórczy. Właściwym rozwiązaniem jest też zachowanie spójności formy strony („kafelki”) z witrynami o funduszach strukturalnych i innymi stronami zarządzanymi przez MR. Należy jednak zadbać o spójność czcionek i poprawić błędy literowe i interpunkcyjne („Zapraszamy do zapoznania się informacjami”[80]; „Takie programy funkcjonują w wielu rozwiniętych krajach dlatego warto zaadaptować je na polskim gruncie”[81] (brak przecinka przed „dlatego”) itd.).

SOR umieszczona jest na podstronie „Informacje o strategii”, której tytuł nie wskazuje wprost, że dział będzie zawierać dokument (proponujemy przemianowanie na „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”). Nie jest wyjaśnione sformułowanie „perspektywa średniookresowa”, które może być różnie interpretowane przez czytelników.

[77] Po wpisaniu „strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” (bez cudzysłowu), stan na dzień 10.12.2016 r.
[78] https://www.mr.gov.pl/strony/plan-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/, dostęp: 10.12.2016 r.
[79] Por. np. http://wpolityce.pl/polityka/310054-opozycja-ostro-ocenia-zmiany-w-rzadzie-powstalo-superministerstwo-slajdow-pod-kierownictwem-morawieckiego, dostęp: 10.12.2016 r.
[80] https://www.mr.gov.pl/strony/plan-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/, dostęp: 10.12.2016 r.
[81] https://www.mr.gov.pl/strony/plan-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/podstawy-rozwoju-polskiej-gospodarki/kapital-dla-rozwoju/, dostęp: 10.12.2016 r.

Sama Strategia[82] obejmuje 294 strony. **Wygląd dokumentu** jest estetyczny, a jego kolorystyka – przyjazna. Na pozytywną ocenę zasługuje z komunikacyjnego punktu widzenia cytat z Józefa Piłsudskiego jako osoby dobrze przyjmowanej przez większość Polaków niezależnie od poglądów politycznych.

Wprowadzenie do dokumentu ma charakter bardzo formalny i faktograficzny. Przedstawione są podstawy Planu oraz przebieg prac nad SOR wraz ze szczegółowymi datami (np. formalnego rozpoczęcia pracy zespołów międzyresortowych) oraz odwołaniami do innych dokumentów strategicznych. Narracja prowadzona jest w sposób bezosobowy. „Wprowadzenie” zawiera wiele specjalistycznych terminów i jest trudne w odbiorze. Wydaje się, że modelowym odbiorcą jest urzędnik lub naukowiec, zbierający fakty na temat Strategii i procesu jej powstawania, nie zaś czytelnik zainteresowany kierunkami rozwoju kraju. Z tego powodu **Ewaluator rekomenduje przedstawienie przebiegu prac nad SOR w osobnym rozdziale**, we wprowadzeniu zaś zaleca **przedstawić w czytelny i jasny sposób podstawowe założenia dokumentu i jego zawartość**, o ile to możliwe – także z narracją w pierwszej osobie liczby mnogiej („my”).

Nie zostały wyjaśnione skróty zastosowane w dokumencie (MTO, PKB, TFP). **Ewaluator rekomenduje stworzenie słowniczka skrótów oraz słownika podstawowych pojęć stosowanych w SOR** („spójność społeczna”, „odpowiedzialny rozwój”, „kapitał społeczny”, „reindustrializacja” itp.)**.**

Część dotycząca „Wyzwań rozwojowych kraju” przedstawiona jest w sposób przejrzysty, choć zawiera bardzo dużo treści. Zastosowana jest narracja bezosobowa (narrator ukryty), co pozwala skupić się na merytorycznej stronie tekstu. Należy rozważyć rezygnację z negatywnego przekazu zawartego w słowach „Polska na rozdrożu”. Zasadniczo jednak komunikat i wizerunek Polski zawarty w diagnozie jest pozytywny.

Język diagnozy miejscami bywa trudny i specjalistyczny („konwergencja”, „odchylenie standardowe”, „otoczenie regulacyjne” etc.), jednakże dokładne przedstawienie danych wymaga czasami zastosowania takiej terminologii. Przydatne byłoby jednak **krótkie (jedno-, dwuakapitowe) streszczenie w języku niespecjalistycznym na początku każdego kolejnego podrozdziału** („Polska na rozdrożu...”, „Pułapki rozwojowe”, „Megatrendy” itd.).

W diagnozie brakuje często jednoznacznego przedstawienia źródeł danych (np. tabela 1 na stronie 24 i in.). Brakuje także schematu łączącego diagnozę z nowym modelem rozwoju.

Część dotycząca modelu może także zostać oceniona jako przejrzysta, podzielona na akapity wprowadzone hasłami zamieszczonymi na niebieskim tle. Jest to zdaniem Ewaluatora właściwy sposób wprowadzenia do tekstu programowego. Podstawowe zasady wdrażania strategii przedstawione są pod względem graficznym w sposób czytelny, jednak do tej części w sposób szczególny stosuje się podstawowe zastrzeżenie, które można odnieść także do innych fragmentów SOR – **trudny język i specjalistyczne sformułowania** („przewaga komparatywna”, „łańcuch wartości” (s. 33), „integrujące wiązki interwencji systemowych” (s. 34) itd.).

[82] Tj. „Projekt do konsultacji społecznych”, za: https://www.mr.gov.pl/media/24032/ProjektSOR_2016_D.pdf, dostęp: 10.12.2016 r.

Część SOR dotycząca **celów i obszarów działania** jest także przejrzysta pod względem graficznym. Zastosowano narrację bezosobową, która sprzyja w tym przypadku odbiorowi treści, podobnie jak w przypadku części diagnostycznej. Pisana jest językiem zróżnicowanym w zależności od obszaru. W niektórych obszarach („Rozwój innowacyjnych firm”, „Spójność społeczna”, „Rozwój zrównoważony terytorialnie”) diagnoza jest bardziej rozbudowana, w niektórych („Prawo w służbie obywatela”) bardzo krótka i zawierająca niewiele danych. Brakuje prostych podsumowań lub schematów wskazujących w punktach najważniejsze wyzwania w poszczególnych obszarach, ich powiązanie z celami, wskaźnikami, kierunkami interwencji i proponowanymi programami.

Część ta pisana jest językiem specjalistycznym, zwłaszcza w częściach dotyczących kwestii technicznych (np. w obszarze „Energia” określenia takie jak „inteligentne opomiarowanie”, „przepływy kołowe”, „kogeneracja” etc.). Mankamentem tej części, jeśli chodzi o jej przystępność, jest także używanie bardzo licznych odniesień do innych strategii i dokumentów, których nazwy są zapewne nieznane większości odbiorców. Powoduje to trudność w zrozumieniu pewnych założeń Strategii oraz konieczność odwoływania się do innych dokumentów, by móc w pełni zrekonstruować przekazaną skrótowo myśl.

W niektórych miejscach mamy do czynienia z pomieszaniem logiki diagnozy z logiką rekomendacji (część diagnostyczna powinna wskazywać problemy, a niejednokrotnie wskazuje docelowy stan pożądany). W niektórych miejscach brak logicznego układu treści („od ogółu do szczegółu” lub odwrotnie) – poszczególne zagadnienia prezentowane są obok siebie bez jednoznacznego uporządkowania.

Niejasne jest **rozróżnienie między projektami kluczowymi, strategicznymi i flagowymi**. Konieczne jest przedstawienie dokładnej definicji każdej z tych grup projektów i jednoznaczne ich rozdzielenie.

Część pt. „Podstawowe źródła finansowania Strategii” jest napisana stosunkowo zrozumiałym językiem, choć także miejscami zawiera specjalistyczne sformułowania („etap przenoszenia własności”, „program parasolowy” (s. 284). Przedstawia w logicznym układzie źródła finansowania wraz z tabelą, w której jednak brakuje wyrównania miejsc dziesiętnych, a poszczególne wartości w kolumnach nie zawsze sumują się dokładnie.

Część dotycząca systemu koordynacji i realizacji strategii jest napisana językiem specjalistycznym, obfitującym w niewyjaśnione w żadnym miejscu skróty. Natomiast w całej Strategii pojawiają się liczne błędy składniowe i językowe (w tym w samych pytaniach badawczych), co powinno skłonić twórców SOR do poddania tekstu Strategii gruntownej redakcji językowej.

### 2.7.2. Analiza zrozumiałości tekstu SOR

Poniższa tabela przedstawia wyniki analizy za pomocą narzędzia „Jasnopis” wybranych fragmentów najważniejszych rozdziałów i podrozdziałów „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”.

| Rozdział | Fragment tekstu (podkreśleniem zaznaczono trudne słowa, pogrubieniem – szczególnie długie zdania) | Ocena trudności i mglistości tekstu |
|---|---|---|
| Wprowadzenie | **Na podstawie „Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, a także prac prowadzonych w ramach grup roboczych Ministerstwa Rozwoju (MR), z wykorzystaniem materiałów uzupełniających przygotowanych przez poszczególne ministerstwa, pomysłów zgłaszanych przez obywateli oraz środowiska opiniotwórcze, zostały opracowane „Założenia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”.** Stanowiły one warunki brzegowe dla dalszych prac nad strategią z udziałem przedstawicieli poszczególnych resortów. Prezentacja projektu Założeń na Komitecie Koordynacyjnym ds. Polityki Rozwoju w dniu 16 maja br. rozpoczęła formalne prace 12 zespołów międzyresortowych ds. opracowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, powołanych uchwałą Komitetu. W prace zespołów zaangażowani zostali przedstawiciele wszystkich resortów, partnerów społeczno-gospodarczych, województw oraz instytucji i ekspertów zewnętrznych. Podstawowym zadaniem Zespołów było uszczegółowienie zapisów Założeń oraz wypracowanie rozwiązań wdrożeniowych, w tym pakietów projektów strategicznych i flagowych. Efektem prac Zespołów jest niniejszy projekt „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. | Klasa trudności tekstu: 7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 18,8<br>→ FOG: Formy tekstowe: 20,32<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 10,01 |
| Wyzwania rozwojowe kraju | Powyższe oceny znajdują potwierdzenie m.in. w tegorocznym Sprawozdaniu krajowym, przygotowanym przez KE w ramach mechanizmu koordynacji polityki gospodarczej UE, zwanego Semestrem Europejskim. KE stwierdza w nim, że Polska osiągnęła stadium rozwoju gospodarczego, w którym przyrosty wydajności i trwały wzrost są trudniejsze do osiągnięcia. W tej sytuacji największym wyzwaniem stojącym przed Polską w perspektywie długoterminowej jest **ulepszenie obecnego modelu wzrostu**. Zdaniem KE w tym celu konieczne jest zwiększenie zdolności innowacyjnych, tak aby polska gospodarka mogła przesunąć się w górę łańcucha wartości. Będzie to wymagało poprawy jakości edukacji na wszystkich poziomach, zbudowania wysokiej jakości infrastruktury transportowej energetycznej i łączności, a także silnych i skutecznych instytucji | Klasa trudności tekstu: 7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 16,67<br>→ FOG: Formy tekstowe: 19,05<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 11,19 |

| Rozdział | Fragment tekstu (podkreśleniem zaznaczono trudne słowa, pogrubieniem – szczególnie długie zdania) | Ocena trudności i mglistości tekstu |
|---|---|---|
| | publicznych. Działania te pozostają w bezpośrednim (cele w zakresie B+R, edukacji, energii i klimatu) lub pośrednim (cele w zakresie zatrudnienia i ograniczenia wykluczenia społecznego) związku z pięcioma priorytetowymi celami unijnej strategii gospodarczej *„Europa 2020”*. Oznacza to, że przy przebudowie modelu polskiej gospodarki należy umiejętnie wykorzystywać instrumenty i środki przewidziane dla realizacji tej strategii. Szczególnie istotny jest tu fakt, że w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014-2020 europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne są ściśle powiązane z celami strategii *„Europa 2020”* oraz z wyzwaniami makroekonomicznymi określonymi w zaleceniach dla poszczególnych krajów przyjmowanymi przez Radę UE w toku Semestru Europejskiego. Dodatkowo to powiązanie może być wzmocnione przez określenie warunków wstępnych (*ex ante*) dostępu do tych funduszy. | |
| Wyzwania rozwojowe kraju | Zapewnienie stabilnego otoczenia makroekonomicznego stanowi fundament trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Zrównoważone finanse publiczne sprzyjają długofalowym trendom rozwojowym i są kluczowe dla stabilności makroekonomicznej. Zniesienie przez Radę ECOFIN procedury nadmiernego deficytu wobec Polski w czerwcu 2015 r., potwierdzające skuteczność działań konsolidujących finanse publiczne nie kończy wyzwań związanych z zapewnieniem stabilności finansów publicznych. Polska będzie podejmowała dalszy wysiłek strukturalny, tak aby - najszybciej jak to możliwe - osiągnąć średniookresowy cel budżetowy (MTO). Inicjatywy podejmowane w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” powinny wzmacniać stabilność makrofiskalną i uwzględniać istniejące czynniki ryzyka w średnim i długim okresie. Dotyczy to przede wszystkim trendów w zakresie starzenia się społeczeństwa i związanego z nimi przewidywanego znaczącego obciążenia systemu emerytalnego i opieki zdrowotnej. Innym uwarunkowaniem są potencjalne koszty dostosowań do zmian klimatu. **Realizacja przez Polskę celów europejskich polityk dotyczących klimatu i energii do 2030 r. wymagać będzie nie tylko poniesienia znaczących kosztów inwestycji w sektorach gospodarki charakteryzujących się wysoką energochłonnością oraz emisyjnością gazów cieplarnianych, ale również zmierzenia się z** | Klasa trudności tekstu:<br>7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 16,73<br>→ FOG: Formy tekstowe: 19,85<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 11,94 |

| Rozdział | Fragment tekstu (podkreśleniem zaznaczono trudne słowa, pogrubieniem – szczególnie długie zdania) | Ocena trudności i mglistości tekstu |
|---|---|---|
| | **potencjalnymi skutkami w zakresie spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego.** | |
| Nowy model rozwoju | Koncepcja odpowiedzialnego rozwoju wpisuje się w realizację celów zrównoważonego rozwoju ONZ, przyjętych we wrześniu 2015 roku wraz z Agendą 2030. Agenda koncentruje się na ludziach i stanowi zobowiązanie do zapewnienia każdemu możliwości korzystania z powszechnych praw człowieka i osiągnięć gospodarczych. **Jej cele są zintegrowane i dotyczą przede wszystkim tworzenia warunków dla zrównoważonego, włączającego wszystkich i trwałego wzrostu gospodarczego, przeciwdziałania przyczynom ubóstwa, wychodzenia naprzeciw społecznym, zdrowotnym, edukacyjnym potrzebom ludzi, przy jednoczesnym dbaniu o środowisko.** Zrównoważony rozwój oznacza bowiem rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych. Celem takiego rozwoju jest zagwarantowanie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno w obecnym pokoleniu, jak i w przyszłych. Efekt środowiskowy zrównoważonego rozwoju mierzony będzie przede wszystkim jakością wody, powietrza i różnorodnością biologiczną. | Klasa trudności tekstu: 7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 18,49<br>→ FOG: Formy tekstowe: 21,17<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 12,52 |
| Zasady realizacji SOR | Selektywność podejścia oznacza koncentrację na tych produktach, technologiach, branżach lub sektorach, które mają istotne znaczenie dla realizacji celów SOR w dłuższej perspektywie czasowej, a więc mających mierzalny wpływ na zwiększanie produktywności i powiększanie dochodów ludności oraz poprawę jakości życia. **W krótkiej perspektywie wsparte będą branże/sektory decydujące dziś o naszej konkurencyjności (np. w zakresie przewagi komparatywnej opartej na kosztach wytwarzania) czy mające znaczący udział zarówno pod względem produkcji, jak i uczestnictwa w łańcuchach wartości, wpływu i powiązań z innymi sektorami**. Jednak kluczowe jest postawienie na technologie i branże stanowiące o przewadze konkurencyjnej w przyszłości. Wybór branż przyszłości będzie opierał się zarówno na potencjale wewnętrznym polskiej gospodarki, jak i na analizie megatrendów w gospodarce światowej. Właściwa identyfikacja szans i zagrożeń wynikających z trendów globalnych umożliwi | Klasa trudności tekstu: 7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 16,93<br>→ FOG: Formy tekstowe: 18,37<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 11,8 |

| Rozdział | Fragment tekstu (podkreśleniem zaznaczono trudne słowa, pogrubieniem – szczególnie długie zdania) | Ocena trudności i mglistości tekstu |
|---|---|---|
| | stworzenie listy sektorów/technologii z perspektywą wzrostu. Da to również możliwość wpisania się polskich przedsiębiorców w oczekiwania klientów, partnerów krajowych i zagranicznych. Decyzje o obszarach wsparcia będą też uwzględniać dodatkowe kryteria ekonomiczne w zakresie m.in. potencjału rynkowego, poziomu kreowanej wartości dodanej i miejsca w łańcuchu wartości, powiązań z innymi branżami, intensywności technologicznej. Nie bez znaczenia pozostają również aspekty środowiskowe (efektywność energetyczna, racjonalne wykorzystanie zasobów, niski poziom zanieczyszczeń, zapewnienie trwałości ekosystemów). | |
| Cel główny, cele szczegółowe i oczekiwane rezultaty | **Rozwój zrównoważony terytorialnie oznacza rozwój wszystkich terytoriów przez wzmacnianie ich potencjałów endogenicznych i czynników rozwoju oraz likwidację barier i włączenie w procesy rozwojowe regionów zmagających się z trudnościami o charakterze restrukturyzacyjnym i adaptacyjnym (makroregion Polski Wschodniej, Górny Śląsk), zmarginalizowanych obszarów wiejskich wraz z ich lokalnymi ośrodkami miejskimi, średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze.** Oznacza to m.in. prowadzenie skutecznej polityki regionalnej dostosowanej do specyfiki danego terytorium i obejmującej działania służące aktywizacji gospodarczej, rozwojowi lokalnych rynków pracy i mobilizacji zawodowej mieszkańców, czy poprawie dostępu do usług publicznych z wykorzystaniem potencjałów lokalnych i subregionalnych gospodarek, jak również własnych zasobów. W wymiarze instytucjonalnym, istotne będzie dalsze wzmacnianie zdolności do planowania i prowadzenia działań rozwojowych, szczególnie na poziomie lokalnym. Przewidywane jest również podjęcie wielu działań, których celem jest uwolnienie potencjału największych polskich aglomeracji dla dalszego dynamicznego rozwoju, promieniującego na ich funkcjonalne otoczenie. Rozwój taki oznacza, że korzyści z rozwoju gospodarczego kraju powinny być dostępne dla wszystkich obywateli, bez względu na miejsce zamieszkania. | Klasa trudności tekstu:<br>7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 20,74<br>→ FOG: Formy tekstowe: 24,03<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 16,69 |
| Obszar: reindustrializacja | W celu wspierania konkurencyjności branż aktualnie mających wysokie znaczenie dla polskiego przemysłu, wprowadzony zostanie nowy instrument – kontrakty branżowe. Miarą efektywności wsparcia państwa oraz działalności | Klasa trudności tekstu:<br>7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, |

| Rozdział | Fragment tekstu (podkreśleniem zaznaczono trudne słowa, pogrubieniem – szczególnie długie zdania) | Ocena trudności i mglistości tekstu |
|---|---|---|
| | regulacyjnej w danym sektorze będzie nie tylko bezpośredni wpływ instrumentu, ale również całościowy rozwój sektora, tzn. występowania pożądanych efektów zainicjowanych działaniami publicznymi (np. wsparciu rozwoju sektora elektrycznych środków transportu publicznego oraz odpowiedniej infrastruktury – z wykorzystaniem dofinansowania badań w tym zakresie, zamówień publicznych oraz uregulowań środowiskowych – winny towarzyszyć niezależne przedsięwzięcia komercyjne związane z rozwojem transportu prywatnego opartego na podobnych rozwiązaniach; spin-offy). | którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 26,41<br>→ FOG: Formy tekstowe: 29,71<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 19,82 |
| Obszar: rozwój innowacyjnych firm | Przyczyn niskiej innowacyjności polskiej gospodarki można dopatrywać się również w utrzymujących się **barierach o charakterze systemowym,** m.in. niewystarczającej koordynacji działań i instrumentów wsparcia (na szczeblu krajowym i regionalnym), zbyt szeroko zdefiniowanych priorytetach w obszarach B+R+I, a także niewystarczającym rozpropagowaniu wiedzy o wielu mechanizmach wsparcia. Problemem jest również niewystarczająca współpraca instytucji realizujących zadania publiczne w dziedzinie innowacji, powielanie zakresów zadań i odpowiedzialności oraz niedoskonałe procedury oceny innowacyjności poszczególnych rozwiązań, w tym wymagające znacznego usprawnienia zarządzanie wiedzą ekspertów zewnętrznych oceniających innowacyjne projekty. Instytuty badawcze, w niewielkim stopniu realizują swoją misję przybliżania nauki do biznesu. Z kolei niska skłonność do współpracy polskich firm z innymi podmiotami (zarówno biznesowymi, jak również ze światem nauki) w dużym stopniu rzutuje na ich innowacyjność. Badania wskazują, że współpraca jest często postrzegana przez przedsiębiorców raczej jako wymóg formalny konieczny do uzyskania wsparcia finansowego, niż jako źródło korzyści gospodarczych. W kontekście ekoinnowacji dodatkową barierą jest niska świadomość producentów na temat korzyści związanych z ich wdrożeniem w postaci oszczędności- niższych kosztów prowadzenia działalności gospodarcze. | Klasa trudności tekstu: 7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 18,56<br>→ FOG: Formy tekstowe: 21,91<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 14,25 |
| Obszar: MŚP | Celem interwencji państwa wobec MŚP (w tym również gospodarstw rolnych) jest zwiększenie ich potencjału gospodarczego, tak aby w konsekwencji wzrósł udział średnich i dużych firm wśród podmiotów polskiej gospodarki. Planowane działania dotyczyć będą mechanizmów tworzenia | Klasa trudności tekstu: 7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie |

| Rozdział | Fragment tekstu (podkreśleniem zaznaczono trudne słowa, pogrubieniem – szczególnie długie zdania) | Ocena trudności i mglistości tekstu |
|---|---|---|
| | i wdrażania innowacji, wsparcia tworzenia nowych miejsc pracy, zwiększenia udziału w łańcuchach kooperacji i ekspansji zagranicznej. Szczególna rola przypadnie zwłaszcza działaniom ułatwiającym dostęp przedsiębiorstw do instrumentów finansowania ich rozwoju, przy uwzględnieniu specyficznych potrzeb wynikających ze skali działania bądź etapu życia danego podmiotu. Dodatkowo, aby uwolnić potencjał najmniejszych podmiotów (zarówno mikroprzedsiębiorstw, jak również gospodarstw rolnych oraz podmiotów sektora rolno-spożywczego), a także ułatwić rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej, prowadzone będą działania eliminujące bariery rozwoju przedsiębiorczości. W szczególności będzie to: polepszenie jakości otoczenia prawnego (poprzez m.in. wprowadzenie testu MŚP), działania systemowe dotyczące systemu danin publicznych oraz zmiana sposobu działania instytucji publicznych tworzących warunki prowadzenia działalności gospodarczej (w tym rolniczej). | może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 16,99<br>→ FOG: Formy tekstowe: 21,22<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 12,49 |
| Obszar: kapitał dla rozwoju | Istotne uzupełnienie krajowych źródeł finansowania przedsięwzięć rozwojowych stanowi prywatny kapitał zagraniczny. Nadal jednak wśród kluczowych kryteriów w mechanizmie stosowanych zachęt do realizacji inwestycji na terenie Polski brakuje wpisania się potencjalnego inwestora w model rozwojowy polskiej gospodarki. Polska jest atrakcyjnym rynkiem dla inwestorów zagranicznych, na co wskazują m.in. coroczne wyniki badań atrakcyjności inwestycyjnej (European Attractiveness Survey EY) czy otoczenia regulacyjnego (Doing Business Bank Światowy). Stoi to jednak w kontrze z poziomem stopy inwestycji sektora przedsiębiorstw – średnio ok. 11% PKB, w porównaniu do ponad 17% w Czechach. Atrakcyjność Polski jest zatem pochodną wielkości rynku krajowego, lokalizacji geograficznej oraz członkostwa w UE. Polska jest w dalszym ciągu atrakcyjna zwłaszcza dla przemysłów tradycyjnych. Mało inwestycji lokuje się w branżach badań i rozwoju oraz wysokich technologii (wyjątek stanowi m.in. przemysł samochodowy). W dalszym ciągu potrzebne są inwestycje w przedsięwzięcia przemysłowe, mają one bowiem z reguły bardziej trwały charakter. Specyfika tych nakładów (z reguły znaczne i ulokowane w bazę trwałą) sprawia, że ich wycofanie nie może nastąpić natychmiast, nawet w sytuacji zmieniających się warunków zewnętrznych. | Klasa trudności tekstu: 6/ 7<br>Tekst trudny w odbiorze dla przeciętnego Polaka<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 14,97<br>→ FOG: Formy tekstowe: 16,44<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 8,69 |

| Rozdział | Fragment tekstu (podkreśleniem zaznaczono trudne słowa, pogrubieniem – szczególnie długie zdania) | Ocena trudności i mglistości tekstu |
|---|---|---|
| | Jednakże proporcje pomiędzy klasycznymi inwestycjami przemysłowymi a inwestycjami w sferze B+R są niesatysfakcjonujące z punktu widzenia strategicznych celów gospodarki. | |
| Obszar: ekspansja zagraniczna | Podstawą do wskazania listy obecnie wspieranych branż eksportowych są doświadczenia z wcześniej realizowanych działań w tym zakresie, poparte badaniem ewaluacyjnym (poddziałania 6.5.1 PO IG), wg którego 12 z 15 promowanych branż zwiększyło swoją rozpoznawalność na badanych rynkach. Potwierdzenie skuteczności podejmowanych działań promocyjnych, obok dodatkowych analiz, posłużyło do wyselekcjonowania branż objętych promocją w najbliższych trzech latach. Jednocześnie – lista uwzględnia aspekt wpisania się branż w krajowe inteligentne specjalizacje, co wpisuje się w koncentrację wsparcia oraz wzmocnienie go przez uwzględnienie priorytetów poszczególnych filarów *Strategii.* Przy tworzeniu rankingu branż, poza wskaźnikami makroekonomicznymi, wzięto także pod uwagę istotny czynnik z punktu widzenia realizacji projektu o charakterze promocyjnym, a mianowicie ich potencjał wizerunkowy. Analiza ta polegała na weryfikacji, czy wytworzony produkt jest produktem finalnym sprzedawanym pod marką polską, czy jedynie półproduktem, który jako element innego wyrobu będzie sprzedawany pod marką innego kraju. | Klasa trudności tekstu: 7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 17,13<br>→ FOG: Formy tekstowe: 20,61<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 13,94 |
| Obszar: spójność społeczna | Pomimo stopniowej poprawy sytuacji materialnej gospodarstw domowych, ubóstwo ekonomiczne ze wszystkimi jego konsekwencjami, stanowi w Polsce nadal istotny problem społeczny. W 2014 r. stopa ubóstwa skrajnego (tzn. poniżej minimum egzystencji) wynosiła 6,5%, zaś stopa ubóstwa relatywnego sięgała 16,2%. W 2014 r. niemal 11% osób w Polsce żyło w gospodarstwach domowych poniżej przyjętego progu ubóstwa dochodowego (tzw. biedni pracujący). Dla porównania, ten wskaźnik dla UE-28 kształtował się wówczas na poziomie 9,6%. Dane dotyczące przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wskazują, że w 2014 r. (dane GUS) poniżej 3783 zł brutto (ok. 2700 zł netto) zarabiało aż 80% Polaków, podczas gdy minimum socjalne wynosiło 2827,94 zł dla trzyosobowej, a 3434,03 zł dla czteroosobowej rodziny. Niski poziom realnych dochodów gospodarstw domowych hamuje rozwój gospodarczy poprzez ograniczone zasoby dla budowy popytu wewnętrznego. Rozproszenie zadań oraz brak integracji świadczeń i usług | Klasa trudności tekstu: 6/ 7<br>Tekst trudny w odbiorze dla przeciętnego Polaka<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 13,2<br>→ FOG: Formy tekstowe: 15,84<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 9,99 |

| Rozdział | Fragment tekstu (podkreśleniem zaznaczono trudne słowa, pogrubieniem – szczególnie długie zdania) | Ocena trudności i mglistości tekstu |
|---|---|---|
| | społecznych ogranicza skuteczność pomocy państwa w walce z ubóstwem. Działania na rzecz przeciwdziałania ubóstwu są rozproszone (istnieje szereg niekomplementarnych, niespójnych ze sobą strategii i programów). Kluczem do skutecznego wsparcia jest wzajemne dostosowanie trzech czynników: świadczeń społecznych, aktywnego wsparcia na rzecz zatrudnienia i usług społecznych. Istnieją nadal znaczące deficyty w systemowym włączaniu obywateli, organizacji pozarządowych – w tym podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej, jako partnera w dyskusjach o potrzebach społecznych i możliwości ich realizowania. | |
| Obszar: rozwój terytorialnie zrównoważony | Sieć średnich miast, stosunkowo równomiernie rozmieszczonych po kraju, odgrywa bardzo ważną rolę w procesach rozwojowych, ze szczególnym uwzględnieniem sfery dostępu do usług publicznych wyższego rzędu. Transformacja społeczno-gospodarcza po 1989 r. spowodowała silną deindustrializację większości ośrodków i problemy z utrzymaniem ich bazy ekonomicznej. Wiele mono-funkcyjnych miast średnich, których pomyślność społeczno-gospodarcza była oparta często o pojedyncze zakłady przemysłowe, odnotowało poważny regres społeczno-gospodarczy. Reforma administracyjna z 1998 r. w przypadku części ośrodków nasiliła problemy wynikające z różnic w położeniu w hierarchii administracyjno-osadniczej. Obserwuje się osłabienie tempa rozwoju gospodarczego części dawnych ośrodków wojewódzkich, co wynika głównie ze spadku liczby miejsc pracy oraz mniejszych wpływów z PIT. Po części można to tłumaczyć redukcją zatrudnienia w administracji publicznej i instytucjach powiązanych z jej obsługą. Miasta te mimo zachowanej niekiedy siły politycznej w mniejszym stopniu niż obecne stolice wojewódzkie pozyskują środki z budżetu UE głównie ze względu na mniejsze oddziaływanie ponadlokalne i zdolność lokowania dużych inwestycji. | Klasa trudności tekstu:<br>7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 16,07<br>→ FOG: Formy tekstowe: 17,63<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 10,1 |
| Obszar: prawo w służbie obywatela i gospodarki | Jakość funkcjonowania sfery prawno-regulacyjnej państwa to jeden z kluczowych czynników rozwojowych we współczesnym świecie. Poprawa sytuacji w obszarach „rządów prawa” oznacza racjonalizację procesów legislacyjnych, wzmocnienie partnerstwa głównych podmiotów instytucjonalnych, korporacyjnych i społecznych oraz zwiększenie przejrzystości procesu legislacyjnego. Warunkiem zapewnienia stabilności prawa jest ograniczenie częstotliwości zmian przepisów prawnych oraz wprowadzenie/ | Klasa trudności tekstu:<br>7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 15,6 |

| Rozdział | Fragment tekstu (podkreśleniem zaznaczono trudne słowa, pogrubieniem – szczególnie długie zdania) | Ocena trudności i mglistości tekstu |
|---|---|---|
| | utrzymanie jedynie koniecznych i korzystnych regulacji, w szczególności zapobieganie nakładaniu nieuzasadnionych zobowiązań na obywateli i przedsiębiorców oraz na administrację różnych szczebli. Niezbędnym działaniem jest eliminacja niespójności i niejednoznaczności przepisów prawnych oraz istniejących luk prawnych. Działania te stworzą silny impuls korzystnie wpływający na jakość życia, perspektywy gospodarcze oraz poziom zaufania społecznego. | → FOG: Formy tekstowe: 20,4<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 11,2 |
| Obszar: instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem | Funkcjonowanie planowania przestrzennego na obecnych zasadach jest zasadniczą barierą rozwojową. Niska liczba planów generuje niepewność inwestycyjną, nieład w zagospodarowaniu przestrzeni, konflikty przestrzenne oraz niską jakość, funkcjonalność i estetykę przestrzeni publicznych. Zwiększa też skalę utraconych korzyści dla obywateli i samorządów, wynikających z braku wysokiej jakości przestrzeni. Zabudowa mieszkaniowa – ekstensywna, rozproszona, przypadkowa wymknęła się spod kontroli JST (por. *Ryc. 19. Krotność chłonności demograficznej…)*, znacznie podwyższając koszty społeczne, środowiskowe i ekonomiczne funkcjonowania samorządów. Intensywne przekształcenia przestrzeni związane z postępującą suburbanizacją, zwłaszcza wokół dużych miast, ujawniły brak właściwego zarządzania rozwojem na obszarach funkcjonalnych – ponad granicami administracyjnymi pojedynczych JST – znacząco utrudniając sprawne funkcjonowanie tych obszarów. | Klasa trudności tekstu: 7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 17,07<br>→ FOG: Formy tekstowe: 20,67<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 10,67 |
| Obszar: e-państwo | Efektem działań w tym zakresie będzie zwiększenie zarówno podaży oczekiwanych przez społeczeństwo wysokiej jakości publicznych e-usług w Polsce, jak i poziomu ich wykorzystania przez obywateli, w tym przedsiębiorców. **Ważne jest przy tym zapewnienie organizacyjnej, prawnej, semantycznej oraz technicznej interoperacyjności istniejących oraz nowych systemów teleinformatycznych administracji publicznej, przy równoczesnym eliminowaniu powielających się funkcjonalności.** Umożliwi to udostępnienie obywatelom jak i przedsiębiorcom usług o charakterze kluczowym, w sposób efektywny kosztowo i jakościowo. Zaplanowane działania doprowadzą również do wzrostu popytu na dostęp do sieci szerokopasmowych oraz na elektroniczne usługi publicznej i komercyjne. Interwencje przyczynią się również do zwiększenia | Klasa trudności tekstu: 7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 16,02<br>→ FOG: Formy tekstowe: 21,1<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 11,26 |

| Rozdział | Fragment tekstu (podkreśleniem zaznaczono trudne słowa, pogrubieniem – szczególnie długie zdania) | Ocena trudności i mglistości tekstu |
|---|---|---|
| | odsetka osób regularnie korzystających z Internetu oraz podniesienia umiejętności internetowych w społeczeństwie, zwłaszcza wśród grup zagrożonych cyfrowym wykluczeniem. W ramach działań wytworzone zostaną trwałe mechanizmy podnoszenia kompetencji cyfrowych na poziomie lokalnym. | |
| Obszar: finanse publiczne | Inwestycje publiczne, po nieznacznym spadku w latach 2015-2016, w kolejnych latach będą przyspieszać, pozostając średnio w relacji do PKB na poziomie ok. 4,7%. Poziom inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie kształtowany przez wieloletnie programy rządowe, w szczególności w obszarze infrastruktury (Krajowy Fundusz Drogowy, „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023”, „Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku”. Zakłada się zwiększenie skali inwestowania sektora instytucji rządowych i samorządowych, ze względu na konieczność uzupełnienia nadal istniejących braków w infrastrukturze podstawowej oraz potrzebę inwestowania w infrastrukturę technologiczną. Warto zauważyć, iż JST będą musiały ponieść znaczne nakłady finansowe, aby dostosować swoją infrastrukturę do wymogów w zakresie ochrony środowiska, w tym gospodarki wodno-ściekowej. | Klasa trudności tekstu:<br>7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 19,06<br>→ FOG: Formy tekstowe: 20,13<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 11,2 |
| Obszar: Efektywność wykorzystania środków UE | Opóźnienia w uruchomieniu programów oszacowano na 6-9 miesięcy. W przypadku programów Polityki Spójności kwota środków rozdysponowanych do końca 2015 r. w postaci umów na realizację projektów wyniosła niecałe 15 mld zł, a płatności niecałe 2 mld zł – było to, odpowiednio, 4,5% i 0,5% alokacji na lata 2014-2020. **W przypadku PROW wartość zawartych umów (lub wydanych decyzji) wynosiła ok. 9% alokacji (zawarte są w tym kwoty dla działań wieloletnich, dla których podjęto zobowiązania w trakcie poprzednich perspektyw finansowych), a dokonanych płatności ok. 2%, natomiast w ramach PO „Rybactwo i Morze” wdrażanie nie było uruchomione z uwagi na wciąż trwające prace nad systemem prawno-proceduralnym.** Z tego względu konieczne stało się podjęcie szybkich działań zmierzających do pełnego uruchomienia programów zgodnie z opracowanym przez Ministerstwo Rozwoju i przyjętym przez Radę Ministrów w lutym 2016 r. „Planem działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa na lata 2014-2020”. | Klasa trudności tekstu:<br>6/ 7<br>Tekst trudny w odbiorze dla przeciętnego Polaka<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 15,44<br>→ FOG: Formy tekstowe: 17,51<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 12,84 |

| Rozdział | Fragment tekstu (podkreśleniem zaznaczono trudne słowa, pogrubieniem – szczególnie długie zdania) | Ocena trudności i mglistości tekstu |
|---|---|---|
| Obszar: kapitał ludzki i społeczny | Istniejąca sieć szkół i placówek oświatowych na terenie kraju wskazuje na nierównomierne rozłożenie dostępu do wysokiej jakości świadczeń edukacyjnych nakierowanych na rozwijanie zdolności akademickich, artystycznych i kompetencji społecznych. Zróżnicowanie dostępu do ww. usług i działań zauważalne jest zarówno na poszczególnych etapach kształcenia jak i w podziale regionalnym i funkcjonalnym. 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. Biorąc pod uwagę warunki demograficzne i strukturę wiekową zatrudnionych nauczycieli podnosić tę jakość można poprzez doskonalenie kadry pedagogicznej. Podniesienie kwalifikacji nauczycieli w zakresie kształtowania u uczniów kompetencji kluczowych, w tym postaw przedsiębiorczych, kreatywności, umiejętności uczenia się, stawiania pytań i rozwiązywania problemów, współpracy w zespole, aktywnego uczestnictwa w kulturze i życiu obywatelskim będzie miało również wpływ na innowacyjność Polaków i konkurencyjność polskiej gospodarki. | Klasa trudności tekstu: 7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 17,32<br>→ FOG: Formy tekstowe: 21,68<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 13,22 |
| Obszar: transport | Stale widoczny wzrost ruchu przejazdów samochodami osobowymi (o 54,5% w przeliczeniu na osoby w latach 2003–2011), przekłada się na wzrost przejazdów w ruchu pasażerskim w miastach i otaczających je obszarach wiejskich. Ma na to wpływ postępująca suburbanizacja dużych ośrodków miejskich, w których problemy transportowe stanowią jedną z barier rozwojowych i ograniczają zasięg rynków pracy. Sytuacja ta wynika częściowo z nieoptymalnego sposobu funkcjonowania systemów transportu zbiorowego w miastach., **Spowodowane to jest brakiem zintegrowanej przestrzennie i funkcjonalnie oferty transportu publicznego (w miastach, a także poza miastami), nadal niskim wykorzystaniem tzw. Inteligentnych Systemów Transportowych i niskim zabezpieczeniem środków UE na ten cel, niewystarczająco rozwiniętą infrastrukturą oraz nadal odczuwalnym brakiem nowoczesnego, niskoemisyjnego taboru.** Oprócz odczuwalnych dysfunkcji w systemie transportowym przestarzały tabor przyczynia się w znaczącym stopniu do | Klasa trudności tekstu: 6/ 7<br>Tekst trudny w odbiorze dla przeciętnego Polaka<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 16,63<br>→ FOG: Formy tekstowe: 18,79<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 14,25 |

| Rozdział | Fragment tekstu (podkreśleniem zaznaczono trudne słowa, pogrubieniem – szczególnie długie zdania) | Ocena trudności i mglistości tekstu |
|---|---|---|
| | zwiększonej emisji zanieczyszczeń w miastach. W 2015 r. w Polsce było prawie 12 tys. autobusów służących do obsługi transportu miejskiego, z czego jedynie 419 to były autobusy na alternatywne paliwo (gazowe lub elektryczne). W 2014 r. 31 miast, w tym 13 Konurbacji Śląskiej oraz 5 Aglomeracji łódzkiej posiadały ponad 2300 km linii tramwajowych. Tylko jedno miasto – Warszawa - posiada metro. | |
| Obszar: energia | Mimo rosnącego udziału energii odnawialnej w bilansie energetycznym, poziom ten jest niższy od innych krajów UE. Zgodnie z ustaleniami zawartymi w Strategii UE „Europa 2020”, Polska zobowiązała się ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z 1990 r., zwiększyć do 15% udział energii odnawialnej w zużyciu energii ogółem oraz poprawić efektywność energetyczną (mierzoną wskaźnikiem zużycia energii pierwotnej) o 20%. Aby zapewnić zdolność do ciągłego dostarczania prądu gospodarce konieczna jest sprawna infrastruktura. **Infrastruktura energetyczna w Polsce, w tym sieć przesyłowa i dystrybucyjna oraz znaczna część jednostek transformatorowych jest przestarzała, co powoduje znaczne straty energii elektrycznej w trakcie jej przesyłu (8,2% przy średniej dla UE – 5,7%), między innymi z powodu nierównomiernego rozmieszczenia jednostek wytwórczych (koncentracja na południu i w centralnej części kraju).** Z powodu znacznego wyeksploatowania oraz niskiej sprawności zdecydowana większość krajowych bloków energetycznych powinna zostać w najbliższych latach zmodernizowana lub zastąpiona nowymi. Według dostępnych danych wiek 80% linii o napięciu 220 kV, 23% linii o napięciu 400 kV oraz 38% transformatorów przekracza 30 lat. Ponad 30 lat ma również około 59% urządzeń wytwarzających energię elektryczną (turbin), a około 16% tych urządzeń ma ponad 20 lat. | Klasa trudności tekstu: 7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 15,82<br>→ FOG: Formy tekstowe: 17,1<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 13,25 |
| Obszar: środowisko | Środowisko jest kapitałem naturalnym i jako taki stanowi potencjał rozwoju konkretnej, dającej się opisać geograficznie przestrzeni. **We współczesnym świecie wymogi ochrony środowiska przyrodniczego stały się jednym z ważniejszych uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego, a globalne zmiany klimatyczne i rosnąca presja związana z rozwojem ekonomicznym i społecznym uwypukliły znaczenie polityki państwa w zarządzaniu** | Klasa trudności tekstu: 7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: |

| Rozdział | Fragment tekstu (podkreśleniem zaznaczono trudne słowa, pogrubieniem – szczególnie długie zdania) | Ocena trudności i mglistości tekstu |
|---|---|---|
| | **zasobami środowiska przyrodniczego**. Podstawowymi zasobami środowiska, warunkującymi rozwój gospodarczy i społeczny są: wody, powietrze atmosferyczne, klimat akustyczny, zasoby przestrzeni oraz związana z nimi różnorodność biologiczna i krajobrazowa, gleba, surowce naturalne, potencjał energetyczny. Stan tych zasobów i ich dostępność oraz ograniczone zdolności ekosystemów do zachowania równowagi i świadczenia usług na rzecz gospodarki wpływają na możliwości inwestycyjne. Nowoczesne zarządzanie środowiskiem, oparte o zasadę ochrony przez zrównoważone użytkowanie zasobu i zamykanie cyklu życia produktów, sprzyja przeciwdziałaniu procesom depopulacji i marginalizacji obszarów oraz innowacyjności gospodarki. | 21,47<br>→ FOG: Formy tekstowe: 24,2<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 15,11 |
| Obszar: bezpieczeństwo | Zmienia się międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa Polski. Konflikty w bezpośrednim lub bliskim sąsiedztwie Polski , niestabilność na południowej flance Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz próby zmierzające do zmiany układu sił i odbudowy strefy wpływów, również przy wykorzystaniu środków militarnych oraz ekonomicznych, to obecnie najważniejsze czynniki wpływające na bezpieczeństwo Polski i całego regionu. Dużymi wyzwaniami dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich są zagrożenie terroryzmem oraz fala migracji. Rośnie znaczenie zagrożeń hybrydowych oraz dla cyberbezpieczeństwa, które mogą utrudnić sprawne funkcjonowanie państwa. Równocześnie aktualność zachowują wyzwania o charakterze gospodarczym, społecznym, demograficznym, technologicznym, ekologicznym, związane z globalizacją, przepływem informacji, zorganizowaną przestępczością, handlem bronią, pandemiami itp. | Klasa trudności tekstu: 7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 19,57<br>→ FOG: Formy tekstowe: 22,34<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 11,25 |
| Obszar: Podstawowe źródła finansowania Strategii | Ważnym źródłem finansowania z punktu widzenia realizacji Strategii są również programy i inicjatywy unijne inne niż EFSI, takie jak np.: *Connecting Europe Facility* – program w zakresie wsparcia inwestycji infrastrukturalnych, *Horyzont 2020* – program w zakresie badań naukowych i innowacji, którego celem jest m.in. stworzenie spójnego systemu finansowania innowacyjnych rozwiązań, produktów lub technologii, zarówno na etapie koncepcji, poprzez badania, skończywszy na ich wdrożeniu; *COSME* – program który wspiera działania mające na celu ułatwienie i poprawę dostępu MŚP do finansowania na etapie powstawania, wzrostu i przenoszenia własności | Klasa trudności tekstu: 7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 18,26<br>→ FOG: Formy tekstowe: 20,29<br>→ FOG: Rzadkie |

| Rozdział | Fragment tekstu (podkreśleniem zaznaczono trudne słowa, pogrubieniem – szczególnie długie zdania) | Ocena trudności i mglistości tekstu |
|---|---|---|
| | oraz w uzupełnieniu instrumentów finansowych na rzecz MŚP; *LIFE* – program dedykowany współfinansowaniu projektów z dziedziny ochrony środowiska i klimatu; *Erasmus*+ – program na rzecz kształcenia, szkolenia, młodzieży oraz sportu, którego celem jest umożliwienie podnoszenia kwalifikacji oraz zwiększenie szans na zatrudnienie ludziom młodym; *EaSI* – program parasolowy, który ma promować wysokiej jakości i trwałe miejsca pracy oraz przyczyniać się do zapewnienia odpowiedniej i godziwej ochrony socjalnej, a także zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa oraz poprawy warunków pracy. | hasłowe: 15,23 |
| | W realizację celów Strategii zaangażowani zostaną na zasadzie partnerstwa przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych, stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, a także środowisk akademickich, regionów oraz podmiotów prywatnych (w szczególności przedsiębiorców). Zostali oni aktywnie włączeni już na etapie programowania działań Strategii m.in. poprzez udział w pracach międzyresortowych zespołów wypracowujących projekt Strategii oraz na etapie konsultacji społecznych. Udział tych podmiotów na wszystkich etapach procesów związanych z programowaniem i realizowaniem działań rozwojowych zapewnia ich trafność, skuteczność oraz efektywność. Prowadzi także do budowania szerokiego wsparcia społecznego i zaufania między podmiotami publicznymi i ich partnerami dla osiągania celów rozwojowych. Celom tym służyć będą programy współpracy poszczególnych organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi określające aktywne formy dialogu z podmiotami uczestniczącymi w polityce rozwoju. | Klasa trudności tekstu: 7/ 7<br>Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej<br>Wskaźniki mglistości:<br>→ FOG: Formy hasłowe: 17,21<br>→ FOG: Formy tekstowe: 20,31<br>→ FOG: Rzadkie hasłowe: 12,04 |

# 3. Wnioski końcowe i rekomendacje

## 3.1. Wstęp

Trwający prawie cztery miesiące (sierpień – grudzień 2016) proces ewaluacji *ex ante* Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju miał charakter tzw. ewaluacji partycypacyjnej. W jej ramach wykonano kilka równoległych zadań, w których członkowie zespołu ewaluacyjnego musieli wejść w zasadniczo różne role oraz relacje. Po pierwsze, zespół ewaluacyjny został zaangażowany w aktywne konsultacje nad treścią SOR. Wynikiem tych prac była modyfikacja przez Zleceniodawcę tekstu Strategii jeszcze przed formalnym zakończeniem ewaluacji. W tym zakresie Ewaluator przyjął zatem rolę badacza uczestniczącego i podmiotu współodpowiedzialnego za kształt przedmiotu ewaluacji, co ma istotne konsekwencje dla oceny całego procesu. Po drugie, członkowie zespołu w oparciu o analizy dokumentów (*desk research*) oraz wywiady pogłębione z osobami odpowiedzialnymi za poszczególne obszary Strategii, odtworzyli logikę (logiki) planowanych interwencji, a także systemu ich wdrażania. Ponadto, zespół zweryfikował zgodność działań z logiką (logikami) interwencji i systemem wdrażania zapisanymi w treści SOR. W tym zakresie Ewaluator musiał wejść w rolę niezależnego recenzenta / klasycznego badacza, którego zadaniami są opis zjawiska oraz predykcja dotycząca jego skutków. Po trzecie wreszcie, wielu członków zespołu ewaluacyjnego (ponad 30 osób) *de facto* współodpowiedzialnych za pracę nad Strategią, odgrywało rolę odbiorców sygnałów dotyczących SOR, które płynęły od szeroko rozumianego środowiska akademicko-eksperckiego. Zadanie to miało jednak nieporównywalnie mniejszy zakres, gdyż formalnie wykraczało poza obowiązki wynikające z umowy ze Zleceniodawcą.

Konieczność równoległego funkcjonowania w stosunkowo krótkim czasie w trzech rolach charakteryzujących się zupełnie innym charakterem relacji pomiędzy uczestnikami (decydent-konsultant; decydent-recenzent; konsultant-recenzenci zewnętrzni) niosła ze sobą wiele wyzwań. Jednocześnie skutkowała możliwością całościowej oceny Strategii, w tym procesu jej tworzenia oraz możliwości jej wdrożenia. Szczególnie ciekawe z perspektywy Zleceniodawcy mogą być wnioski płynące z trzeciej roli, w którą weszli członkowie zespołu ewaluacyjnego, ponieważ Zleceniodawca z oczywistych powodów był w tej relacji nieobecny. Dlatego wnioski i rekomendacje zawarte w niniejszej części uwzględniają także ten wymiar „oddziaływania” Strategii.

Ponadto, prezentowane poniżej wnioski końcowe mają charakter ogólny i będą dotyczyć przede wszystkim roli SOR w polityce państwa, a zatem funkcji, jaką Strategia ma rzeczywiście spełniać. Ponadto, wnioski dotyczą procesu tworzenia Strategii i możliwości jej wdrożenia, wykraczając jednocześnie poza logikę recenzji poszczególnych części dokumentu i oceny ich autorów. Szczegółowe uwagi i rekomendacje dotyczące trafności, spójności wewnętrznej i spójności zewnętrznej w ramach wybranych obszarów Strategii są bowiem przedmiotem całego niniejszego raportu, a ponadto były przekazywane na bieżąco w ramach realizacji funkcji konsultanta / badacza uczestniczącego – wykaz uwzględnionych przez Zleceniodawcę uwag stanowi załącznik do niniejszego raportu. W tym miejscu warto dodać, że wiele uwag przekazywanych w trakcie ewaluacji dotyczyło po pierwsze kwestii definicyjnych. Sporą słabością Strategii jest bowiem brak precyzyjnego określenia wykorzystywanych pojęć, takich jak m.in. „innowacyjność”, „produktywność”, „efektywność”,

„skuteczność”, „sprawność” czy „wynalazca”. Druga kategoria uwag dotyczy wskaźników – postulowana jest w nich albo zmiana zaproponowanego w SOR wskaźnika, albo uzupełnienie katalogu o brakujące wskaźniki, takie jak np.: wskaźnik udziału sektorów wysokich technologii, wskaźnik pozycji Polski wśród krajów UE pod względem sumarycznego wskaźnika innowacyjności, wskaźnik dynamiki eksportu, tzw. wskaźnik Quality of Life Index, wskaźnik dotyczący dzietności, wskaźnik średniego czasu oceny wniosków o dofinansowanie czy wskaźnik presji gospodarki na środowisko.

Natomiast w ostatniej części niniejszego rozdziału przedstawiona została, zgodna z wytycznymi Ministerstwa Rozwoju, tabela zawierająca rekomendacje o charakterze nieredakcyjnym. Wskazują one rozwiązania konkretnych problemów czy barier zdiagnozowanych w Strategii.

## 3.2. Wnioski

**Po pierwsze,** proces powstawania SOR jako aktualizacji Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju z 2012 roku różnił się znacząco od procesu tworzenia dotychczasowych dokumentów o charakterze strategicznym, i to co najmniej pod kilkoma względami. Pierwszą istotną różnicą jest kontekst powstawania Strategii – w odróżnieniu od prac nad poprzedniczkami prace nad SOR miały bardzo polityczny charakter, i to od samego początku. Sygnałem do formalnego uruchomienia prac nad Strategią była bowiem przedstawiona 16 lutego 2016 roku przez wicepremiera Mateusza Morawieckiego prezentacja Planu na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, zwanego w debacie publicznej tzw. Planem Morawieckiego. Skala uzależnienia polityki rządu od planu gospodarczego (jeszcze nie Strategii), czyli w praktyce podporządkowanie Planowi Morawieckiego strategii komunikacyjnej przygotowanej na podsumowanie 100 dni prac rządu premier Beaty Szydło, była bez precedensu w historii ostatnich kilkunastu lat i można ją przyrównać jedynie do politycznego „uwikłania” tzw. Planu Balcerowicza (lub Sachsa-Balcerowicza). Porównanie to jednak jest bezzasadne, ponieważ warunki instytucjonalne tworzenia i wdrażania Planu Balcerowicza oraz Planu Morawieckiego były całkowicie odmienne. Z kolei tzw. Plan Hausnera, pomimo powstawania w stosunkowo zbliżonych warunkach instytucjonalnych, nie odgrywał podobnej roli politycznej, gdyż powstawał w schyłkowym okresie rządów SLD (po aferze Rywina). Natomiast strategie rozwoju kraju, przygotowane w okresie rządów koalicji PO-PSL, miały charakter administracyjny i nie były przedmiotem politycznej debaty. Ów polityczny kontekst miał zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na proces powstawania SOR.

Polityczne tło Planu Morawieckiego miało z pewnością pozytywny wpływ na zdolność istotnego zaangażowania dostępnych zasobów organizacyjnych, i to zarówno w Ministerstwie Rozwoju odpowiedzialnym formalnie za przygotowanie SOR, jak i w innych instytucjach publicznych na poziomie centralnym i samorządowym. W rezultacie możliwe było opracowanie wersji SOR przekazanej do konsultacji publicznych w rekordowo krótkim tempie przy jednoczesnym zapewnieniu poczucia wpływu (*empowerment*) na kształt Strategii znacznej liczby interesariuszy. Ich zaangażowanie wynikało w dużej mierze właśnie z przekonania o realnym politycznym znaczeniu Strategii, o wiele większym niż np. w przypadku eksperckiej pracy zespołu pod kierownictwem ministra Michała Boniego.

Wreszcie, konieczność dostosowania języka Planu Morawieckiego, a zatem i Strategii, do wymogów komunikacji z szerokim odbiorcą, skutkowała wypracowaniem wyrazistej, choć z oczywistego powodu nie bardzo pogłębionej diagnozy w postaci pięciu pułapek (średniego dochodu; braku równowagi; przeciętnego produktu; demograficznej; słabości instytucji), oraz wynikającego z tej diagnozy celu w postaci „uwolnienia własnego potencjału dla odpowiedzialnego rozwoju Polski i podniesienia jakości życia Polaków”.

Niestety, upolitycznienie prac nad Strategią miało też swoje negatywne konsekwencje. Założenia przedstawione w lutym 2016 roku w postaci Planu Morawieckiego, które przeszły w dalszej kolejności do komunikacji wykorzystywanej przez rząd, zwłaszcza w zakresie przedstawionej już selektywnie w Planie logiki interwencji, stanowiły wyraźne ograniczenie elastyczności w pracach nad tekstem samej Strategii. W rezultacie w poszczególnych obszarach SOR mieliśmy do czynienia z sytuacją, w której zalecenia wyprzedzały diagnozę (diagnozy), której (których) jakość w wersji SOR przekazanej do konsultacji publicznych nie była optymalna. Uwaga ta dotyczy zarówno przedstawionych we wstępie kluczowych z perspektywy całej Strategii diagnoz dotyczących wyczerpywania się potencjału obecnego modelu wzrostu oraz zależności pomiędzy oszczędnościami krajowymi a inwestycjami, które zdaniem krytyków nie są wystarczająco przekonywające, jak i diagnoz sektorowych w takich obszarach jak np. „Kapitał dla rozwoju”, w którym niemal zupełnie pominięto analizę zdolności kredytowych w ramach sektora bankowego w Polsce, lub „Reindustrializacja”, gdzie diagnoza nie wyjaśniała modelu/mechanizmu wpływającego na powstawanie określonego problemu, a jedynie wyliczała jego części składowe.

Bez wątpienia przyczyną wpływającą na jakość przedstawionych diagnoz, poza problemem związanym z brakiem elastyczności w kwestii przedstawionych już w Planie Morawieckiego działań, był także bardzo krótki czas opracowania Strategii. Zresztą tempo prac nad dokumentem miało wpływ nie tylko na jakość zaprezentowanych diagnoz, ale i poziom opracowania celów, wskaźników oraz kierunków interwencji w poszczególnych obszarach. Co więcej, kierownictwo Ministerstwa Rozwoju rozpoczęło wprowadzanie wybranych działań zarysowanych w Strategii jeszcze w trakcie trwania prac nad dokumentem – choć z perspektywy politycznej działanie takie wydaje się zasadne (konieczność zaprezentowania efektów rządzenia), to jednak z perspektywy prac nad Strategią praktyka taka stanowi wyraźny czynnik ograniczający zdolność do jej modyfikacji jeszcze na etapie przygotowawczym.

Wreszcie, choć upolitycznienie prac nad Strategią umożliwiło zwiększenie zainteresowania nią różnych interesariuszy, dając im poczucie wpływu na kształt SOR oraz potencjalnie zwiększając poziom akceptacji Strategii, to jednak zainteresowanie to przełożyło się także na chęć wpisania do SOR wielu działań o charakterze partykularnym. W sytuacji, w której odpowiedzialność za prace nad dokumentem ponosili urzędnicy z Ministerstwa Rozwoju, a uwagi były formułowane z poziomu politycznego (inne ministerstwa, agencje, urzędy marszałkowskie, etc.), twórcy Strategii stali się *de facto* zakładnikami interesów poszczególnych interesariuszy i ich „listy życzeń”. W rezultacie dokument zwiększał swą objętość kosztem wewnętrznej spójności, zwłaszcza w zakresie planowanych działań (projekty strategiczne, projekty flagowe).

Co jednak najważniejsze, upolitycznieniu procesu tworzenia Strategii, pomimo powołania 12 zespołów międzyresortowych, nie towarzyszyła radykalna zmiana sposobu prac nad SOR

w porównaniu do prac nad poprzednią Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju, przygotowywaną jednak w zupełnie innym kontekście (wyjątkiem jest zaproponowany system wdrożenia, któremu towarzyszyło w przypadku SOR przygotowanie fiszek projektowych, a także opracowanie procedur związanych z zarządzaniem projektowym oraz przygotowaniem wykazu podmiotów wraz ze szczegółowym zakresem odpowiedzialności każdego z nich w zakresie koordynacji i monitoringu SOR).

Z jednej strony zaangażowanie w przygotowanie Strategii zespołu z Departamentu Strategii Rozwoju MR, który odpowiadał za przygotowanie poprzedniej ŚSRK, należy uznać za działanie słuszne z perspektywy ciągłości i stabilności państwa. Z drugiej jednak strony, przyjęcie logiki radykalnej zmiany paradygmatu rozwojowego, w tym szeroko kontestowanego modelu rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego, powinno dopuszczać logikę swego rodzaju zerwania w planowaniu strategicznym. W SOR pomimo wielu zmian nadal bardziej obecna jest logika ciągłości niż zerwania, co może sprawiać wrażenie niespójności pomiędzy deklaracjami o charakterze politycznym a praktyką prowadzenia polityki rozwoju. Problem ten zostanie szerzej opisany w punkcie czwartym.

**Po drugie,** bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na proces powstawania Strategii, a zwłaszcza na możliwość jej realizacji, był brak jasnego zdefiniowania roli (w tym zwłaszcza roli politycznej), jaką SOR ma odgrywać. Formalnie Strategia stanowi bowiem aktualizację ŚSRK (i tak postrzegana jest przez urzędników odpowiedzialnych za tworzenie SOR), jednak w debacie publicznej pojawiają się oczekiwania, po części uzasadnione komunikatami płynącymi od przedstawicieli Rady Ministrów i partii rządzącej, by traktować Strategię jako bezpośredni plan polityki gospodarczej, lub nawet więcej – plan rządzenia. Na podstawie dostępnych przesłanek trudno jednak jednoznacznie określić, jaką rolę przyznaje temu dokumentowi samo kierownictwo Ministerstwa Rozwoju z wicepremierem Mateuszem Morawieckim na czele. Mając jednak na uwadze, że:

1. w debacie publicznej wciąż częściej funkcjonuje bardziej pojęcie Planu Morawieckiego niż SOR,
2. nie do końca jasne jest stanowisko partii rządzącej wobec SOR, zwłaszcza że część przedstawicieli PiS nawet kilka miesięcy po opublikowaniu Strategii ignorowało jej istnienie i odwoływało się jedynie do prezentacji zwanej Planem Morawieckiego,
3. pomimo braku formalnego przyjęcia dokumentu, Ministerstwo prowadzi działania zapisane w SOR (choć mają one charakter nieusystematyzowany, co może budzić wątpliwości co do możliwości ich zrealizowania zgodnie z harmonogramem działań zaproponowanym w poszczególnych częściach Strategii); jednocześnie rząd podejmuje wiele innych działań niewynikających ze Strategii bądź wręcz z nią niezgodnych – *vide* obniżenie wieku emerytalnego),
4. przyjęcie Strategii przez Radę Ministrów się opóźnia (pierwotnie zapowiadano przyjęcie dokumentu w drugiej połowie października, choć biorąc pod uwagę troskę o jakość SOR jako dokumentu programującego politykę rozwoju, opóźnienie to należy ocenić zdecydowanie pozytywnie),

można wnioskować, że Strategia ma jednak charakter pomocniczy i wtórny wobec planów realizowanych przez Ministerstwo Rozwoju zgodnie z harmonogramem politycznym (*vide* ogłoszenie tzw. Konstytucji dla Biznesu 18 listopada 2016 roku podczas Kongresu 590

w Rzeszowie). Ta ambiwalencja w traktowaniu SOR przez kierownictwo Ministerstwa wzmacnia przedstawioną wcześniej tezę o istniejącym rozdźwięku pomiędzy deklaratywną a rzeczywistą rolą Strategii.

Trudno jednoznacznie ocenić, czy przyjęcie takiej taktyki działania, zdeterminowanej m.in. ograniczeniami o charakterze politycznym (m.in. spory kompetencyjne związane z opisywanym szeroko w literaturze problemem resortowości), jest rozwiązaniem optymalnym z perspektywy zasad prowadzenia polityki publicznej, czy też grozi wprowadzeniem logiki dyskrecjonalnej, podważającej w dłuższej perspektywie zaufanie do instytucji państwa i skutkującej zmniejszeniem zarówno efektywności, jak i sprawiedliwości prowadzonej polityki, a nawet uniemożliwieniem osiągnięcia celów Strategii (choć szanse jej realizacji i tak są ograniczone ze względu na opisywaną szeroko zarówno w literaturze przedmiotu, jak i m.in. w raportach NIK słabość systemu zarządzania państwem). Wydaje się zatem, że pomimo wszystkich wątpliwości dotyczących efektywności systemu zarządzania państwem, zasadnym rozwiązaniem byłaby jasna deklaracja polityczna dotycząca rzeczywistej roli Strategii, a taka okazja nadarzy się w momencie formalnego zakończenia prac nad SOR, które planowane jest jeszcze przed końcem 2016 roku.

**Po trzecie**, od momentu rozpoczęcia prac nad Strategią, czyli *de facto* opublikowania Planu na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (luty 2016), do ich zakończenia (grudzień 2016) wyraźnej zmianie uległa sytuacja międzynarodowa (Brexit, wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych, referendum we Włoszech). Jednocześnie w tym okresie nastąpiło osłabienie koniunktury gospodarczej w najbliższym otoczeniu Polski, w tym zwłaszcza w kluczowych z perspektywy polskiej gospodarki Niemczech (zwłaszcza w III kwartale), co przekłada się m.in. na malejące tempo inwestycji i prognoz wzrostu gospodarczego na najbliższego lata.

W rezultacie, choć zmiany te są w ogromnej mierze niezależne od Strategii, to mogą one mieć wpływ na ogólny klimat polityczny, gospodarczy i społeczny, a przez to na możliwość osiągnięcia zakładanych w SOR celów – z jednej strony malejące tempo wzrostu w krajach UE może bowiem ułatwić nam proces „doganiania” państw Europy Zachodniej, ale z drugiej strony ze względu na silne uzależnienie naszej gospodarki od koniunktury w UE, w tym zwłaszcza w Niemczech, trend spadkowy w Europie może negatywnie wpłynąć na zdolności rozwojowe polskiej gospodarki. Z tego powodu konieczne jest przyśpieszenie prac nad przyjęciem i wdrożeniem Strategii, której jednym z celów jest właśnie pobudzenie inwestycji przeciwdziałających ryzyku spowolnienia gospodarczego.

**Po czwarte**, Strategia jest dokumentem niejednorodnym, co wynika m.in. z braku jej precyzyjnie zdefiniowanej, rzeczywistej roli. W rezultacie w niektórych obszarach precyzuje ona w sposób właściwy dla Strategii logikę interwencji publicznej: diagnoza - cel - wskaźnik - kierunek interwencji (co warte podkreślenia spójność wewnętrzna Strategii w zakresie logiki interwencji została wyraźnie poprawiona w trakcie prac ewaluacyjnych), ale w innych obszarach opis rozszerzony jest o szczegółową charakterystykę działań w postaci projektów strategicznych oraz flagowych. W rezultacie SOR jednocześnie może być traktowany zarówno jako strategia prowadzenia polityki rozwoju, jak i program operacyjny (wykonawczy), choć i w tym zakresie Strategia w wyniku konsultacji została zasadniczo uspójniona. Pozostaje jednak pytanie, czy SOR ma być dokumentem o charakterze technicznym, opisującym doktrynę polityki rozwoju dla decydentów politycznych wraz ze wskazaniem kierunków działań, czy też Strategia ma pełnić funkcję dokumentu

komunikującego wizję polityki rozwoju szerokiemu odbiorcy. Zespół ewaluacyjny, mając świadomość tej ambiwalencji, przekazywał swoje uwagi Zleceniodawcy, uwzględniając tę dwojaką specyfikę (np. sugerując dodanie do Strategii tzw. *executive summary*). Warto odnotować, że Zleceniodawca w trakcie całego okresu trwania procesu ewaluacji był na te uwagi otwarty, a część z nich została uwzględniona w ostatecznej wersji dokumentu (zestawienie uwag i statusu ich realizacji stanowi załącznik do niniejszego raportu). Nie zmienia to jednak faktu, że bez politycznej decyzji o roli i przeznaczeniu Strategii, SOR pozostanie dokumentem realizującym jednocześnie dwie funkcje, przez co może stać się nieczytelny i niefunkcjonalny zarówno dla decydentów politycznych czy administracji, jak i przeciętnych odbiorców, choć wydaje się, że kluczowym adresatem Strategii powinna być właśnie administracja, której zadaniem będzie wdrażanie SOR.

**Po piąte**, Strategia jest dokumentem niejednorodnym także z perspektywy przedmiotowej, i to w trzech wymiarach. Główne obszary koncentracji działań czasem mają głównie charakter przedmiotowy („Reindustrializacja”, „Rozwój innowacyjnych firm”, „Kapitał dla rozwoju”, „Ekspansja zagraniczna”), ale jednocześnie w pierwszym celu szczegółowym pojawia się obszar o charakterze podmiotowym („Małe i średnie przedsiębiorstwa”). Jakkolwiek zabieg ten może być zrozumiały z powodów politycznych, i to zarówno w wymiarze krajowym (poparcie Strategii przez ważną grupę społeczną, kluczową z perspektywy rozwoju gospodarczego), jak i międzynarodowym (spójność ze Strategią Europa 2020), wprowadza on logiczną niespójność do struktury Strategii.

Niejednolite są także opisy głównych obszarów koncentracji działań (obszary sektorowe) i obszarów wpływających na osiągnięcie celów Strategii (tzw. obszary horyzontalne). Przyczyną takiego stanu rzeczy jest podział kompetencji – podczas gdy obszary sektorowe były przygotowywane w Ministerstwie Rozwoju, obszary horyzontalne opracowywano w innych ministerstwach, odpowiedzialnych za kwestie polityki społecznej, polityki transportowej, polityki energetycznej, polityki ochrony środowiska czy wreszcie polityki bezpieczeństwa. W rezultacie autorzy opracowań obszarów horyzontalnych wychodzili z logiki sektorowej. Przykładem takiego podejścia mogą być opracowania dotyczące horyzontalnych obszarów środowiska naturalnego oraz energii, które w rzeczywistości stanowią kolejną sektorową „nakładkę” na SOR. Wobec braku silnej koordynacji politycznej na szczeblu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i wynikającego z niej problemu resortowości polskiej administracji, rozwiązanie takie prowadziło do pojawienia się nieuchronnych konfliktów interesu i niespójności tekstu Strategii – i to zarówno pomiędzy obszarami sektorowymi i horyzontalnymi, jak i wzajemnie pomiędzy obszarami horyzontalnymi. Co prawda wiele z tych niespójności zostało usuniętych na etapie prac ewaluacyjnych, jednak problem ten nie został rozwiązany w całości. Stało się tak głównie dlatego, że jego rozwiązanie nie wymaga tylko woli politycznej osób pracujących nad Strategią, ale także, a może przede wszystkim, gruntownej reformy systemu zarządzania państwem.

Wreszcie z deklaracji wicepremiera Mateusza Morawieckiego, odpowiedzialnego za opracowanie Strategii, wynika, że jej zadaniem jest przedstawienie nowego modelu polityki gospodarczej państwa, opartego m.in. o zwiększony poziom inwestycji finansowanych z krajowych oszczędności, promowanie idei tzw. polskich czempionów czy wreszcie silniejszą rolę koordynacyjno-regulacyjną państwa w polityce przemysłowej. Większość z tych założeń dotyczy pierwszego celu szczegółowego Strategii – można je nawet precyzyjnie przypisać do poszczególnych obszarów koncentracji działań (odpowiednio

„Kapitał dla rozwoju”, „Rozwój innowacyjnych firm” i „Ekspansja zagraniczna”, „Reindustrializacja”).

Z drugiej jednak strony, Strategia zachowuje strukturę odpowiadającą ŚSRK, gdzie poza wymiarem gospodarczym formułowane są także cele o charakterze społecznym (drugi cel szczegółowy) oraz instytucjonalnym (trzeci cel szczegółowy). Co prawda w warstwie deklaracji politycznych Strategia ma również prowadzić do osiągnięcia wspomnianych celów, czego wyrazem może być m.in. Plan Morawieckiego, który wśród pięciu pułapek rozwojowych definiuje problemy demograficzne oraz słabość instytucji, jednak to głównie w pierwszym celu szczegółowym można dostrzec wyraźną „logikę zerwania”. W pozostałych dwóch celach w pierwotnej wersji Strategii dominowała „logika ewolucji/ciągłości”, i to nawet pomimo wyraźnych deklaracji np. o konieczności zerwania z polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelem rozwoju kraju. Można zaryzykować stwierdzenie, że dopiero w trakcie prac ewaluacyjnych doszło do wyraźnej modyfikacji i rozbudowania części Strategii poświęconej „Rozwojowi społecznie i terytorialnie równoważonemu”, choć wciąż trudno uznać ją za kompleksową alternatywę wobec modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego.

Warto jednak zaznaczyć, że problem ten był poruszany w wewnętrznych dyskusjach zespołu ewaluacyjnego i nie znalazł należytej odpowiedzi. Dlatego konieczne wydaje się przeprowadzenie głębokiej analizy funkcjonowania w Polsce polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju (czym ten model się charakteryzuje? jakie są jego zalety i wady? czy i w jakim stopniu występuje w Polsce? czy udaje się wzmacniać jego zalety i minimalizować wady? czy istnieje alternatywa wobec takiego modelu?, etc.), zwłaszcza że nowa polityka przemysłowa/strukturalna, stanowiąca intelektualną podwalinę nowej wizji rozwoju gospodarczego przedstawionego w pierwszym celu szczegółowym, wpisuje się *de facto* w realizację owego polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju. Ten rozdźwięk pomiędzy warstwą deklaracji a warstwą działań może stanowić jedno ze źródeł zagrożeń dla realizacji Strategii – trudno bowiem jednocześnie funkcjonować w „logice zerwania” i „logice ciągłości”.

Podobny problem dotyczy celu trzeciego Strategii w postaci „Skutecznego państwa i instytucji gospodarczych służących wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu”. Pomimo deklaracji o konieczności zmiany modelu funkcjonowania państwa, w tym zmiany jego roli w zakresie wpływania na procesy rozwojowe, podobnie jak w przypadku celu drugiego trudno dostrzec wyraźną „logikę zerwania”. Dotyczy to w dużym stopniu realnej zmiany w funkcjonowaniu dialogu obywatelskiego i partycypacji społecznej. Pojawia się zatem uzasadnione pytanie, czy wobec zdiagnozowanej na etapie Planu Morawieckiego słabości instytucji Strategia nie powinna poświęcić więcej uwagi temu zagadnieniu. Zwłaszcza, że wobec wyraźnego „powrotu” państw narodowych po kryzysie 2008 roku i rosnącego oporu wobec procesów globalizacyjnych oraz narastającego kryzysu współczesnych demokracji, przy jednoczesnym umocnieniu się transnarodowych korporacji i postępującej rewolucji cyfrowej, kluczowa wydaje się konieczność przemyślenia modelu funkcjonowania państwa w najbliższych latach. Choć trudno oczekiwać od Strategii rozważań teoretycznych dotyczących kontrowersji wokół takich współczesnych wyzwań jak spory wokół modeli rozwoju społeczno-gospodarczego czy modeli funkcjonowania państwa i demokracji, to brak odniesienia się do nich stanowi poważną słabość SOR. Uwaga ta nie dotyczy jednak w praktyce poszczególnych obszarów Strategii, co raczej generalnej wizji, która za nią stoi.

**Po szóste,** pomimo wskazanych powyżej słabości, spośród których jednak większość nie dotyczy wprost samego dokumentu, Strategia m.in. dzięki wprowadzonym na etapie prac ewaluacyjnych zmianom, zwłaszcza w zakresie drugiego celu szczegółowego, jest dobrze przygotowanym dokumentem. Diagnozy, cele i kierunki interwencji, zwłaszcza w głównych obszarach koncentracji działań, są w zdecydowanej większości opisane w sposób precyzyjny i spójny – zarówno wertykalnie (w ramach konkretnego obszaru), jak i horyzontalnie (pomiędzy obszarami). Najsłabszym elementem strategii, poza systemem jej realizacji, pozostaje kwestia wskaźników, która zresztą na wspomniany system realizacji będzie mieć istotny wpływ. Niska jakość wskaźników oznacza bowiem trudność przyszłego pomiaru efektów Strategii. Pomimo ogromnego nakładu pracy części zespołu ewaluacyjnego, problemu tego nie udało się rozwiązać, co jednak wynika głównie z faktu, że problemy monitoringu polityk publicznych w Polsce spowodowane są m.in. słabością statystyki publicznej, której reforma w krótkim okresie nie leży w możliwościach twórców Strategii.

Trzeba jednak mieć świadomość, że jeśli SOR mimo wszystko definiuje wyraźnie nowe cele („logika zerwania”), to do ich pomiaru niezbędny jest nowy zestaw wskaźników. Niestety, w tym wymiarze w żadnym wypadku nie obserwujemy rewolucji. W rezultacie w Strategii wybrano rozwiązanie bezpieczne polegające na użyciu wskaźników wykorzystanych powszechnie w statystyce publicznej, z których część pokrywała się z poprzednimi dokumentami strategicznymi. Jakkolwiek nieoptymalne, rozwiązanie to krótkookresowo wydaje się jednak lepsze niż wykorzystanie propozycji poszczególnych ministerstw odpowiedzialnych za przygotowanie obszarów horyzontalnych, które proponowały jako wskaźniki np. liczbę bocianów[83] czy odsetek osób uznających odzyskanie niepodległości w 1918 roku za powód do dumy.

Wreszcie, co prawda tekst Strategii jest bardzo długi (w ostatniej wersji prawie 300 stron), i na co wskazują krytycy, nie jest zgodny z zasadami tworzenia strategii w biznesie, nie sposób jednak porównać dokumentu takiej rangi, obejmującego tak szerokie spektrum i powstającego w tak specyficznym kontekście, do strategii rozwoju przedsiębiorstwa czy nawet branży.

**Po siódme wreszcie**, w wyniku prac Zespołu Badawczego w Strategii wprowadzono liczne zmiany, choć rozkładały się one bardzo nierównomiernie w przypadku poszczególnych obszarów SOR. Miały one zarówno charakter merytoryczny, strukturalny/konstrukcyjny (w postaci uporządkowania diagnozy, celów, wskaźników, rezultatów, dzięki czemu całość dokumentu stała się bardziej logiczna i czytelna), jak i techniczny.

W pierwszej kolejności uzupełniono i doprecyzowano zapisy w zakresie usytuowania SOR w systemie zarządzania strategicznego. Nadal brak jednak podstawy dla uwzględnienia w przypadku średniookresowej strategii kraju, której aktualizacją jest SOR, postulowanego przez MR dłuższej perspektywy czasowej (4–10 lat).

Obszarami, które uległy największym zmianom w wyniku ewaluacji, są: **Reindustrializacja (C1)** (sugerowane jest rozszerzenie diagnozy, a także uwzględnienie zielonej infrastruktury),

[83] Taki wskaźnik pojawił się w wersji SOR z dnia 27.09.2016 roku, która przekazana została do konsultacji społecznych.

**Małe i Średnie Przedsiębiorstwa (C1)** (rekomendowane jest rozważenie przeniesienia niektórych kierunków interwencji do innych obszarów oraz uspójnienia i uhierarchizowania proponowanych kierunków działań i celów), **Ekspansja zagraniczna (C1)** (proponowane jest dokonanie korekty w zakresie części wskaźników, a także uzupełnienie oceny kanałów wzrostu działalności eksportowej; rekomendowane jest rozszerzenie analizy dot. ekspansji zagranicznej), **Spójność społeczna (C2)** (sugerowane jest uzupełnienie diagnozy o niedobory na rynku pracy i wskazania, które z nich mają być uzupełnione przez migrantów), **Rozwój zrównoważony terytorialnie (C2)** (brak klarownego określenia zakresu pojęcia „odpowiedzialny rozwój”, które stosowane jest obok „równoważonego” i „zrównoważonego terytorialnie” rozwoju w SOR), **Prawo w służbie obywatela i gospodarki (C3)** (brakuje rzetelnej analizy kondycji polskiego prawa; przemilczana pozostaje kwestia polityki opartej na dowodach), **Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem (C3)** (rekomendowane jest doprecyzowanie, na czym polega i czemu służy dalszy rozwój systemu ewaluacji poprzez poszerzenie zakresu OSR), **E-państwo (C3)** (brak fundamentów budowy programu Cashless oraz pominięcie osób fizycznych w obrocie cyfrowym w stosunkach gospodarczych, a także brak uwzględnienia w ramach obszaru szerszego kontekstu udziału transakcji bezgotówkowych w obrocie gospodarczym)**, Finanse publiczne (C3)** (problematyczne uwzględnienie środków NFZ jako źródła finansowania SOR)**, Efektywność wykorzystania środków UE (C3)** (brak wskazania konkretnych mechanizmów implementacyjnych, a także zwiększenia zakresu i efektywności interwencji funduszy w obszarze innowacyjności)**, Kapitał ludzki i społeczny (H1)** (nadal brakuje rozbudowanej części dotyczącej aktywności fizycznej, kultury, problematyki zdrowotnej (w zakresie diagnozy), a także brak wskazania przyczyn niskiego kapitału społecznego w Polsce; w SOR wskazane są tylko konsekwencje i oznaki niskiego kapitału społecznego).

Niewielkie modyfikacje wprowadzono w przypadku obszarów: **Kapitał dla Rozwoju (C1)** (przemyślenia wymaga przede wszystkim ocena stopy inwestycji zagranicznych w Polsce, sugerowana jest także zmiana logiki w zakresie oszczędzania, a także pogłębienie analizy w zakresie systemu finansowego), **Transport (H2)** (nadal brakuje uwzględnienia działań i celów ukierunkowanych na przygotowanie długookresowej strategii transportu w Polsce oraz poprawienie transportu w sferze „miękkiej” – w ramach obszaru uwzględniono tylko kwestie infrastrukturalne) oraz **Środowisko (H4)** (brak uwzględnienia bezpośredniego odwołania się do poszanowania środowiska oraz do OZE, a także opierania samowystarczalności energetycznej gmin na biomasie leśnej).

W ramach ewaluacji szczególny status miał obszar **Energia (H3)**, który w stosunku do pierwotnej wersji uległ największym przeobrażeniom i został przeanalizowany przez Zespół Badawczy od nowa po przekazaniu rozdziału na końcowym etapie prac nad SOR. Część nowych zapisów zaproponowanych przez MR pokryła się z dotychczasowymi propozycjami Ewaluatora (m.in. wyszczególnienie zasad określających doktrynę energetyczną, a także poprawa bezpieczeństwa energetycznego).

Ewaluatorzy nie mieli również większych zastrzeżeń w przypadku obszaru **Bezpieczeństwo narodowe (H5)**, który ze względu na brak możliwości ujawnienia wielu niejawnych zagadnień, został przedstawiony w SOR w sposób bardzo ogólny.

Znaczącej rozbudowie i doprecyzowaniu poddano również rozdział dotyczący **Systemu koordynacji i realizacji strategii**, który będzie wymagał jednak stworzenia szeregu dokumentów wykonawczych precyzujących zagadnienia związane z późniejszym wdrażaniem SOR.

Na potrzeby poszczególnych obszarów wyliczono wartości pośrednie wskaźników (prognoza na 2020 rok) oraz docelowych (2030 rok). Krótkoterminowe i średniookresowe prognozy były wyznaczane przez ekstrapolację, a więc są one zasadne przy założeniu, że zaobserwowane prawidłowości będą kontynuowane. W przypadku wielu wskaźników to założenie budziło wątpliwości, w związku z czym zastosowane zostało podejście eksperckie, w którym wskazywane są ogólne tendencje w zakresie prognozowanych zjawisk. Dotyczy to również zjawisk, które zależą od decyzji także o charakterze politycznym.

W trakcie prac analitycznych wprowadzono szereg modyfikacji, zaproponowanych przez Zespół Badawczy, likwidujących techniczne niedostatki w SOR, rzutujące przede wszystkim na precyzyjność zapisów oraz czytelność treści. Wśród najważniejszych z nich należy wymienić: precyzyjne zdefiniowanie wskaźników zaproponowanych w SOR z podaniem źródła, informacje o działaniach planowanych w okresie 2020-2030.

## 3.3. Rekomendacje

| Nr | Treść wniosku | Treść rekomendacji | Adresat rekomendacji | Sposób wdrożenia | Termin wdrożenia rekomendacji | Klasa rekomendacji | Obszar |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Diagnoza w obszarze „Reindustrializacja” jest zdawkowa i dotyczy jedynie przejawów problemów polskiego przemysłu („niska gotowość technologiczna”), nie sięgając do ich źródeł. Nie dowiadujemy się z niej, dlaczego polskie przedsiębiorstwa same z siebie nie inwestują i nie podejmują działalności innowacyjnych. Uniemożliwia to poprawne tworzenie związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy zaplanowanymi działaniami a efektami w obszarach problemowych. Ponadto, daleko idące działania w tym obszarze powinny być bardzo mocno uzasadnione – z punktu widzenia zarówno budowy motywacji podmiotów wdrażających strategię, jak i legitymizacji działań w oczach zewnętrznych interesariuszy (w tym przedsiębiorców). | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR rekomendowane jest uzupełnienie diagnozy poprzez wskazanie źródeł niskiej gotowości technologicznej. Można w tym celu wykorzystać fragmenty wprowadzenia do SOR. Diagnoza powinna zawierać odwołania do czynników strukturalnych (brak kapitałów własnych, mała skala działania), instytucjonalnych (słabości polskiego systemu innowacji, brak instytucji pośredniczących, deregulacja rynku pracy) i międzynarodowych (intensywna konkurencja, zależność technologiczna i produkcyjna, regulacje europejskie). Powinna również wskazywać na fakt, że w przemyśle występują liczne zawodności rynku, uzasadniające działania państwa. | Ministerstwo Rozwoju | Uzupełnienie zapisów SOR, jako wynik pogłębionej refleksji w ramach MR, dotyczącej ekonomicznego uzasadnienia konieczności wspierania reindustrializacji przez państwo. | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja strategiczna | Obszar Reindustrializacja |
| 2 | Wskaźniki w obszarze „Reindustrializacja” są niewystarczające, uniemożliwiają monitoring i ewaluację działań w obszarze. Wskaźnik 1, oparty na przychodach branż wysokiej techniki, nie niesie ze sobą żadnej wartości informacyjnej – | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR rekomendowane jest w przypadku wskaźników w zakresie udziałów sektorów wysokiej techniki powinny opierać się na wartości dodanej albo zatrudnieniu. Ponadto, powinny wykraczać poza produkcję krajową i | Ministerstwo Rozwoju w porozumieniu z GUS | Zmiana obecnego wskaźnika 1 w obszarze „Reindustrializacja”. Opracowanie w porozumieniu z GUS wskaźnika wykorzystującego dane na poziomie przedsiębiorstw. | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja strategiczna | Obszar Reindustrializacja |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | gdyż przychody sektora mogą być dynamicznie zwiększane, bez wzrostu produkcji krajowej (poprzez poleganie w większym stopniu na importowanych półproduktach i materiałach). | dotyczyć również wartości dodanej w eksporcie - jako odzwierciedlenie konkurencyjności międzynarodowej przemysłu. Wskaźniki główne, dot. celu obszaru, można uzupełnić o takie, które poinformują o roli krajowych przedsiębiorstw w przemyśle średniej i wysokiej techniki, zakresie zmian strukturalnych w ujęciu wewnątrzsektorowym. | | | | | |
| **3** | Brak wskazania działań łagodzących negatywne efekty ekonomiczne i społeczne restrukturyzacji, które mogą być szczególnie dotkliwe lokalnie lub dla wybranych grup zawodowych. | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR sugerowane jest uzupełnienie katalogu działań o takie, które złagodzą negatywne efekty ekonomiczne i społeczne restrukturyzacji – programy lokalnej rewitalizacji, szkoleń, gwarancje zatrudnienia i pomoc pieniężna dla zwalnianych pracowników. | Ministerstwo Rozwoju | Wprowadzenie ewaluacji negatywnych skutków reindustrializacji jako obowiązkowego elementu działań w ramach „Nowej polityki przemysłowej”. Uwzględnienie w NPP adekwatnych działań oraz wymaganych przez nie środków. | Od 30 grudnia 2017 roku | Rekomendacja strategiczna | Obszar Reindustrializacja |
| **4** | Pominięcie jako adresatów działań instytutów badawczych oraz jednostek PAN w: „Zwiększenie dostępności, wydajności i skuteczności systemu ochrony praw własności intelektualnej poprzez programy edukacyjne dla szkół, uniwersytetów, indywidualnych wynalazców i firm” | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR rekomendowane jest włączenie instytutów badawczych oraz jednostek PAN do działania „Zwiększenie dostępności, wydajności i skuteczności systemu ochrony praw własności intelektualnej poprzez programy edukacyjne dla szkół, uniwersytetów, indywidualnych wynalazców i firm”. | Ministerstwo Rozwoju | Dodanie brakującej grupy odbiorców do Strategii, czyli jednostek PAN oraz Instytutów Badawczych do działania „Zwiększenie dostępności, wydajności i skuteczności systemu ochrony praw własności intelektualnej poprzez programy edukacyjne dla szkół, uniwersytetów, indywidualnych wynalazców i firm” (drugi kierunek interwencji). | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja strategiczna | Obszar Rozwój innowacyjnych firm |
| **5** | W diagnozie wskazany jest problem związany „z procedurą oceny innowacyjności poszczególnych rozwiązań, w tym wymagające znacznego usprawnienia zarządzenie wiedzą ekspertów zewnętrznych oceniających innowacyjne projekty”. Natomiast żadne z zaplanowanych działań nie podejmuje się rozwiązania tej | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR rekomendowane jest jako zasadne dodanie działania: „poprawa procedury oceny innowacyjnych rozwiązań, w szczególności w zakresie wsparcia udzielanego startupom” do 2 kierunku interwencji („Wzmocnienie otoczenia prawno-instytucjonalnego innowacyjnych przedsiębiorstw”). | Ministerstwo Rozwoju | W celu wdrożenia tego działania konieczne jest stworzenie projektu, który by był nakierowany np. na lepszą rekrutację ekspertów oceniających, zwiększenie podaży ekspertów oceniających i podniesienie ich kwalifikacji (np. program studiów podyplomowych na kształcenie ekspertów ogłoszony w trybie konkursowym przez NCBR), podniesienie trafności doboru | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja strategiczna | Obszar Rozwój innowacyjnych firm |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | kwestii, która ma istotne znaczenie w procesie udzielania wsparcia publicznego. | | | zespołów ekspertów oceniających projekty innowacyjne ze względu na charakter konkursu, adresatów konkursu i proponowane rozwiązania. | | | |
| **6** | Brak analizy całego systemu finansowego, zamiast tego punktem wyjścia jest analiza oszczędności. | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR rekomendujemy uzupełnienie diagnozy w obszarze *Finanse publiczne* o analizę całego systemy finansowego | Ministerstwo Rozwoju / Ministerstwo Finansów | Liczne uwagi w diagnozie „obszar: kapitał dla rozwoju” dotyczące np.: roli kredytów bankowych dla gospodarstw domowych, finansowania przedsiębiorstw kredytami bankowymi, zbyt małej roli w finansowaniu przedsiębiorstw rynku kapitałowego, słabego rozwoju rynku kapitałowego w Polsce oraz liczne projekty strategiczne implikowałyby trzy konieczności:<br>1 – rozpoczęcia diagnozy od analizy rozwoju sektora finansowego (np. poprzez poziom aktywów) w relacji do PKB, oraz sektora bankowego w relacji do PKB – np. z raportów NBP dot. rozwoju systemu finansowego i stabilności systemu finansowego (z danych banku centralnego wynika, że sektor finansowy / bankowy w relacji do PKB w Polsce jest słabo rozwinięty w porównaniu z innymi krajami UE),<br>2 – analizy rozwoju rynku kapitałowego w Polsce, na tle krajów UE,<br>3 – zaproponowania trzeciego wskaźnika w obszarze kapitał dla rozwoju, np. porównującego rolę aktywów rynku finansowego w relacji do wytwarzanego PKB, czy też rolę rynku kapitałowego, albo jego wielkość / rozwój, na tle krajów UE. | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja strategiczna | Obszar Kapitał dla rozwoju |
| **7** | Trudności w określeniu względnej roli wspieranych branż oraz geograficznych kierunków dynamizacji eksportu w realizacji | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR proponujemy wykorzystanie prostych wskaźników dynamiki eksportu dla wspieranych | Ministerstwo Rozwoju, Polski Fundusz | Przygotowanie i bieżące monitorowanie wskaźników dynamiki obrotu z zagranicą dla poszczególnych branż i kierunków | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja strategiczna | Obszar Ekspansja zagranicz |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | nadrzędnego celu obszaru „Ekspansji” zagranicznej, jakim jest wzrost umiędzynarodowienia polskiej gospodarki. | branż tak, aby mogły one być porównane z innymi branżami i agregatowym wskaźnikiem. | Rozwoju, Polska Agencja Handlu i Inwestycji | zagranicznych. W kolejnych kwartałach, porównywanie ich z ogólną dynamiką eksportu oraz zmianami wartości wymiany z zagranicą dla sektorów dojrzałych (tradycyjnych). Ocena względnej roli, jaką te branże i kierunki geograficzne odgrywają w zwiększaniu umiędzynarodowienia działania polskich przedsiębiorstw. | | | na |
| **8** | Brak oceny kanałów, którymi wzrost działalności eksportowej miałby generować zyski społeczne (nacisk na zwiększenie zatrudnienia czy budowę przemysłów innowacyjnych) - tym samym brak jasnych połączeń z obszarem „Reindustrializacja”. | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR sugerujemy szersze wykorzystanie efektów części działań związanych z inteligentną reindustrializacją gospodarki. | Ministerstwo Rozwoju, Polski Fundusz Rozwoju, Polska Agencja Handlu i Inwestycji | Silniejsze powiązanie działań Polskiej Agencji Handlu i Inwestycji z obszarem „Reindustrializacja” poprzez następujące składowe:<br>- uwzględnienie w większym stopniu klastrów, sieci, platform czy porozumień przedsiębiorstw,<br>- objęcie promocją eksportu uzbrojenia i sprzętu wojskowego,<br>- powiązanie z perspektywicznymi, z punktu widzenia dynamizacji eksportu, projektami flagowymi, np. Planem rozwoju elektromobilności,<br>- wykorzystanie efektów rozwoju infrastruktury i budowy kompetencji w ramach przechodzenia do „Przemysłu 4.0”. | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja strategiczna | Obszar Ekspansja zagraniczna |
| **9** | Jednym z kluczowych wniosków płynących z badań jest to, że formy wsparcia ekspansji zagranicznej są skuteczne wtedy, kiedy są monitorowane w sposób ciągły. | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR rekomendujemy, aby rozpoczynając trzyletnie okresy wspierania poszczególnych branż określić jasne kryteria rozpoczęcia i zakończenia działań, w czym mogą pomóc, np. wskaźniki dynamiki obrotów dla każdej z branż. | Ministerstwo Rozwoju, Polski Fundusz Rozwoju, Polska Agencja Handlu i Inwestycji | Wyznaczenie – na poziomie SOR - oczekiwanych przyrostów lub tendencji zmian międzynarodowych obrotów handlowych promowanych branż. Monitoring sytuacji branż w wymiarach:<br>- możliwości produkcyjnych i jakości produktów,<br>- struktury popytu w gospodarkach będących kierunkami eksportowymi,<br>- przyrostu zatrudnienia i wartości dodanej branż, w tym struktury pozyskiwania dóbr pośrednich i usług pomocniczych przez | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja strategiczna | Obszar Ekspansja zagraniczna |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | eksporterów,<br>- znaczenia sektora MŚP w generowaniu zmian obrotów branż. | | | |
| **10** | Nie został wskazany mechanizm współpracy różnych instytucji odpowiadających za monitoring polityki rozwoju. Brakuje też odniesienia do standardów badawczych i analitycznych, sposobów prowadzenia działalności przez Regionalne Obserwatoria Terytorialne (ROT). Brakuje, jako punktu wyjścia, oceny/ewaluacji działalności Krajowego Obserwatorium Terytorialnego, ROT, Krajowego Forum Terytorialnego, Regionalnych Forów Terytorialnych. | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR postulowane jest wskazanie pożądanego systemu współpracy instytucji odpowiadających za monitoring polityki rozwoju (centralizacja, decentralizacja, koordynacja?). W odniesieniu do stosowanych standardów badawczych, zasadne jest określenie czy i w jakim zakresie instytucje te mogą i powinny (z punktu widzenia posiadanych zasobów i efektywności instytucji) realizować badania i analizy własne, a w jakiej mierze (i w jakim systemie) powinny korzystać z prac zleconych. Rekomendowane jest również podsumowanie dotychczasowych efektów działalności tych instytucji, w celu określenia, na ile można powierzyć im zadania związane z podnoszeniem sprawności działania administracji różnych szczebli. | Ministerstwo Rozwoju, Krajowe Forum Terytorialne (w ramach zadań określonych w Zarządzaniu Ministra Rozwoju Regionalnego nr 6 z dn. 21.03.2011). | Zlecenie opracowania (na poziomie Krajowego Obserwatorium Terytorialnego) podsumowującego dotychczasowe efekty działalności wskazanych instytucji. Opracowanie planu współpracy pomiędzy instytucjami w związku z wdrożeniem SOR. Wzmocnienie dialogu między instytucjami. | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja operacyjna | Obszar Rozwój zrównoważony terytorialnie |
| **11** | Rozwój systemu oceny wpływu regulacji oraz rozwój partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa traktowane są w SOR jako jeden projekt strategiczny. Może to utrudnić realizację planowanych w ich ramach działań, a także ich monitorowanie. | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR rekomendowane jest w ramach obszaru Prawo w służbie obywatelom i gospodarce dokonanie odróżnienia rozwój systemu oceny wpływu regulacji (również rozwój wytycznych dot. wdrożenia prawa UE do przepisów krajowych) od rozwoju partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa. Projekty te ściśle się ze sobą wiążą, wymagają jednak osobnego opracowania, zarówno na etapie diagnozy jak i planowanych działań. | Departament Oceny Skutków Regulacji przy KPRM, Rządowe Centrum Legislacji, MR (w zakresie zmiany zapisów w SOR) | Utworzenie dwóch osobnych projektów strategicznych, które byłyby poświęcone 1) rozwojowi systemu oceny wpływu regulacji, 2) rozwojowi partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja strategiczna | Obszar Prawo w służbie obywatelom i gospodarce |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **12** | Brak włączenia fundamentów budowy programu Cashless Poland (dot. głównie współpracy z instytucjami pośredniczącymi w płatnościach) do SOR | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR postulowane jest uwzględnienie programu CP w SOR. | Ministerstwo Cyfryzacji | Wpisanie założeń programu Cashless Poland do SOR – poprzez umieszczenie w nim harmonogramu uruchamiania kolejnych usług, sposobu pozyskiwania partnerów, itp. W przypadku chęci wprowadzenia szerszego obowiązku płatności bezgotówkowych konieczne jest ponadto umocowanie takiego obowiązku m.in. w aktach prawnych dot. biznesu – w Ustawie o swobodzie działalności gospodarczej lub w projektowanym Prawie przedsiębiorców. | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja strategiczna | Obszar E-państwo |
| **13** | Obszar sportu został potraktowany jeszcze bardziej pobieżnie, usunięto strategiczne projekty dot. sportu; Nadal brakuje rozwiązań strategicznych i systemowych dotyczących sportu, zwłaszcza sportu powszechnego (który należał do priorytetów Strategii Rozwoju Sportu w Polsce do 2015 r.). | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR rekomendowane jest stworzenie rozwiązań strategicznych i systemowych dotyczących sportu, zwłaszcza sportu powszechnego i włączenie ich do SOR (w ramach obszaru kapitał ludzki i społeczny) | Ministerstwo Sportu i Turystyki (w zakresie tworzenia rozwiązań)<br>Ministerstwo Rozwoju (w zakresie włączenia do SOR) | Stworzenie projektów strategicznych mających na celu zwiększenie dostępu obywateli do sportu powszechnego i aktywizację fizyczną, zwłaszcza w grupie seniorów. Projekt taki powinien być oparty na pogłębionej diagnozie aktywności fizycznej Polaków (dane GUS uzupełnione o badanie jakościowe) | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja strategiczna | Obszar Kapitał ludzki i społeczny |
| **14** | Brakuje działań systemowych i strategicznych wspierających animację kultury, dodatkowo usunięto projekt strategiczny „Kultura/ Dziedzictwo/ Wspólnota”, zakładający działania na rzecz animacji kultury. | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR postulowane jest stworzenie rozwiązań strategicznych i systemowych wspierających animację kultury i włączenie ich do SOR (w ramach obszaru kapitał ludzki i społeczny) | Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (w zakresie tworzenia rozwiązań)<br>MR (w zakresie włączenia do SOR) | Stworzenie projektu strategicznego wspierającego animatorów kultury oraz współpracę samorządów z animatorami na poziomie lokalnym, bazującego na gruntownej diagnozie (podobne diagnozy tworzone były np. w ramach współorganizowanego przez NCK NieKongresu Animatorów Kultury w 2014 i 2015) | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja strategiczna | Obszar Kapitał ludzki i społeczny |
| **15** | Działania polegające na rozbudowie sieci drogowej przy jednoczesnym braku budowy nowych linii kolejowych i braku wskazania konieczności | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR rekomendowane jest uwzględnienie działań w kierunku rozbudowy sieci kolejowej. | Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa | Przygotowanie kompleksowego projektu rewizji sieci kolejowej ukierunkowanego na skrócenie ścieżek przewozu towarów i osób w relacjach pomiędzy najważniejszymi | Od 30 września 2017 roku | Rekomendacja strategiczna | Obszar Transport |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | rozbudowy infrastruktury punktowej (bocznice, ładownie, terminale intermodalne) nie wpłyną na realizację celu ani wskaźnika. SOR (w perspektywie obszaru „Reindustrializacja”) niewystarczająco porusza kwestię niedostatecznej dostępności infrastruktury punktowej do transportu towarów.<br>Brak działań prowadzonych w kierunku rozbudowy sieci kolejowej.<br>Brak programu wskazującego na docelowy kształt sieci kolejowej w Polsce.<br>W diagnozie brak identyfikacji niskiej dostępności transportu kolejowego.<br>Brak wskazania roli transportu kolejowego w zapewnieniu dostępu do portu (brak analizy utrudnień w dostępie do portów za pomocą transportu kolejowego).<br>Brak uwzględnienia transportu kolejowego, mimo uwzględnienia problemów Polski Wschodniej np. w KPK | | | ośrodkami osadniczymi i przemysłowymi, zwiększenie dostępności transportu kolejowego i wskazanie docelowej sieci kolejowej, która będzie utrzymywana ze środków publicznych. | | | |
| **16** | Brak działań ukierunkowanych na skrócenie procesu planowania i projektowania inwestycji w transport. | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR rekomendowane jest wprowadzenie zmian legislacyjnych ułatwiających realizację inwestycji w infrastrukturę kolejową. | Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa | Korekty zapisów prawa budowlanego w celu usprawnienia realizacji decyzji inwestycji o mniejszym zakresie.<br><br>Uchwalenie wspólnych rozwiązań prawnych dla inwestycji liniowych różnych gałęzi transportu | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja strategiczna | Obszar Transport |
| **17** | W diagnozie czynnika („Transport”) i obszaru („Efektywność wykorzystania środków UE”) brak zauważenia problemu braku charakteru | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR rekomendowane jest bezwzględne ustalenie priorytetów w finansowaniu dla projektów polegających na | Ministerstwo Rozwoju, Centrum Unijnych Projektów | Alokacja środków w ramach POIiŚ w pierwszej kolejności na projekty dotyczące budowy nowej infrastruktury (w miarę możliwości zwiększenie poziomu | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja strategiczna | Obszar Transport oraz Obszar Efektywn |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | rozwojowego dotychczasowych inwestycji w infrastrukturę transportową (większość inwestycji ma charakter odtworzeniowy).<br><br>Brak identyfikacji problemu, jaki stanowi brak trybu konkursowego naboru wniosków w ramach POIiŚ, co uniemożliwia korzystanie z tych środków beneficjentom innym niż wskazani przez Rząd. | budowie nowej infrastruktury względem projektów odtworzeniowych. Dodatkowo postulowane jest udostępnienie środków z POIiŚ dla szerszego grona beneficjentów, nie tylko dla samorządów i spółek sektora publicznego. | Transportowych | dofinansowania tego typu projektów). Aktualizacja KPK w tym zakresie.<br><br>Przyjęcie trybu konkursowego dla działania 5.2. POIiŚ dla projektów zakupu/modernizacji taboru (oraz w innych/przyszłych programach). | | | ość wykorzystania środków UE |
| **18** | W ramach strategii wzrostu efektywności energetycznej postuluje się objęcie strategią również domów jednorodzinnych. Połowa Polaków mieszka w budynkach jednorodzinnych, w dużej mierze wybudowanych w latach sześćdziesiątych, gdzie istnieje ogromy potencjał zmniejszenia zużycia energii (Niemal 1,5 miliona kotłów użytkowanych przez właścicieli domów jednorodzinnych w Polsce to nieefektywne stare kotły zasypowe). Ponadto częściej w tego typu domach mieszkają osoby ze wsi i z małych miejscowości, o niskich dochodach, w województwach charakteryzujących się mniejszą zamożnością, których nie stać na jednorazowy wydatek na termomodernizację, który pozwoliłby nie tylko zwiększyć efektywność energetyczną w skali kraju, ale także zmniejszyć wydatki na energię, a więc zwiększyć dochód rozporządzalny gospodarstw | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR proponowane jest objęcie poprawą efektywności energetycznej sektora domów jednorodzinnych. | Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Energii | Dedykowany fundusz termomodernizacyjny – dopłaty dla najuboższych oraz preferencyjne pożyczki dla pozostałych. | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja strategiczna | Obszar Energia |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | domowych osiągający niskie dochody. Tym samym pozytywnie wpłynęłoby to na cel SOR, jakim jest spójność terytorialną i społeczną. Inwestycje w budownictwie jednorodzinnym wpisują się także w inny cel SOR - rozwoju małych przedsiębiorstw - remonty w tym sektorze wykonywane są zwykle są przez niewielkie firmy. Warto podkreślić, że w budownictwie jednorodzinnym tkwi największy potencjał innowacyjności w zakresie ogrzewnictwa opartego na nowoczesnym spalaniu dobrej jakości paliw stałych. Jednocześnie remonty budynków jednorodzinnych są jednym z najtańszych sposobów zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. | | | | | | |
| **19** | Brakuje określenia roli państwowych instytucji i firm we wdrażaniu przedstawionych projektów flagowych – ewentualny udział firm państwowych powinien być dobrowolną decyzją zarządów spółek, a nie wymuszeniem przez ministerstwa. Kluczową kwestią jest zmiana zarządzania państwowymi przedsiębiorstwami | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR postulowane jest zdefiniowanie roli państwowych przedsiębiorstw energetycznych w SOR. | Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Energii | - Pełne urynkowienie działalności (przeniesienie funkcji socjalnych i bezpieczeństwa na inne podmioty)<br>- Lepszy nadzór właścicielski państwowych spółek energetycznych<br>- Kompetentna kadra zarządzająca i stabilność zatrudnienia (minimum cykl inwestycyjny)<br>- Swoboda decyzyjna zarządów (ingerencja państwa jedynie jeśli naruszony ważny interes gospodarczy lub społeczny)<br>- Konieczne otwarcie na zagraniczne przedsiębiorstwa (technologie, inwestycje)<br>- Zmiana polityki dywidendowej (inwestycje) | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja operacyjna | Obszar Energia |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **20** | Brak przyporządkowania wskaźników do celów szczegółowych (działań) w ramach poszczególnych obszarów w SOR.<br>W Strategii wskaźniki przyporządkowane są jedynie na poziomie 17 obszarów (12 obszarów koncentracji działań oraz 5 obszarów wpływających na osiągnięcie celów Strategii).<br>Dodatkowo brak jest przyporządkowania wskaźników do poszczególnych projektów strategicznych. | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR rekomendowanej jest przyporządkowanie wskaźników do poszczególnych celów szczegółowych w ramach wszystkich obszarów wskazanych w SOR (12 obszarów koncentracji działań oraz 5 obszarów wpływających na osiągnięcie celów Strategii).<br>Dodatkowo zasadne jest, aby każda z fiszek projektowych zawierała informację, na które wskaźniki będzie oddziaływać lub z którym jest pośrednio lub bezpośrednio związana. Pozwoli to w większym stopniu sprawić, że działania w ramach poszczególnych projektów będą powiązane z ogólnymi działaniami realizowanymi w ramach SOR, które nie są bezpośrednio wymienione i opisane w ramach fiszek projektowych. Umożliwi to także uniknięcie realnego prawdopodobieństwa nadmiernej koncentracji interesariuszy na realizacji fiszek projektowych kosztem utraty kontroli nad nadrzędną nad nimi „Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” | Ministerstwo Rozwoju, przedstawiciele 12 międzyresortowych zespołów ds. opracowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” | Wprowadzenie zmian w dokumencie w postaci dodatkowego aneksu, gdzie przyporządkowane zostaną wszystkie wskaźniki do szczegółowych celów/działań w ramach 17 obszarów w SOR (12 obszarów koncentracji działań oraz 5 obszarów wpływających na osiągnięcie celów Strategii).<br><br>Wprowadzenie zmian w szablonie fiszek projektowych i uzupełnienie go o rubrykę „lista wskaźników, na które pośrednio i bezpośrednio oddziałuje projekt”. | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja operacyjna | Wszystkie obszary w SOR oraz system koordynacji i realizacji strategii |
| **21** | Brak precyzyjnego rozróżnienia i zdefiniowania projektów strategicznych oraz flagowych zaproponowanych w SOR. Zadaniem ewaluatorów prowadzi to do niepotrzebnego chaosu informacyjnego. Negatywną konsekwencją wyodrębnienia projektów flagowych jest również to, że nie posiadają one osobnych fiszek projektowych jak w przypadku projektów | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR rekomendowane jest rezygnację z podziału projektów na strategiczne i flagowe. Pożądane jest także przygotowanie fiszek projektowych dla projektów flagowych na wzorze przewidzianym dla projektów strategicznych. | Ministerstwo Rozwoju, przedstawiciele 12 międzyresortowych zespołów ds. opracowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego | Wprowadzenie zmian w SOR w zakresie ujednolicenia nazewnictwa projektów flagowych i strategicznych.<br>Opracowanie fiszek projektowych dla projektów klasyfikowanych do tej pory jako flagowe. | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja operacyjna | System koordynacji i realizacji strategii |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | strategicznych. W sytuacji bardzo ogólnych zapisów (opis wszystkich. projektów flagowych zajmuje około 1 strony w SOR) może to w znaczący sposób wpłynąć na ich skuteczne, a także sprawne wdrożenie w przyszłości. | | Rozwoju | | | | |
| **22** | Brak czytelnego podziału (wraz z uzasadnieniem) na obszary koncentracji działań oraz te wpływające na osiągnięcie celów Strategii. | W przyszłych pracach aktualizacyjnych SOR rekomendowane jest stworzenie precyzyjnej definicji obszarów koncentracji działań oraz wpływających na osiągnięcie celów Strategii.<br><br>Dodatkowo proponowane jest przyporządkowanie obszaru *efektywność wykorzystania środków UE* do obszarów wpływających na osiągnięcie celów Strategii. Obszar ten ma cechy obszarów przyporządkowanych do obszarów :horyzontalnych” jak kapitał ludzki i społeczny, transport, środowisko, energia, bezpieczeństwo narodowe. Oznacza to jednocześnie, że *obszar efektywność wykorzystania środków UE* wpływa realnie na wszystkie 11 głównych obszarów koncentracji działań wymienionych w SOR. | Ministerstwo Rozwoju, przedstawiciele 12 międzyresortowych zespołów ds. opracowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju | Dodanie w SOR definicji obszarów koncentracji działań oraz obszarów wpływających na osiągnięcie celów Strategii. Ponadto ważnym elementem wdrożenia rekomendacji jest przyporządkowanie obszaru *efektywność wykorzystania środków UE* do obszarów wpływających na osiągnięcie celów Strategii. | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja operacyjna | System koordynacji i realizacji strategii |
| **23** | Brak uwzględnienia w SOR możliwości wykorzystania doświadczeń oraz zasobów ludzkich i organizacyjnych 12 zespołów międzyresortowych ds. opracowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, które odpowiedzialne były za przygotowanie tego dokumentu strategicznego. | Rekomendowane jest (w trakcie procesu wdrażania SOR) utworzenie w ramach wszystkich projektów (flagowych i strategicznych) nieformalnych międzyresortowych zespołów odpowiedzialnych za ich realizację. Informację o składzie tych zespołów powinny zostać umieszczone w fiszkach projektowych i być dostępne dla wszystkich interesariuszy (konieczna | Prezes Rady Ministrów (Rada Ministrów),<br><br>Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów (KERM), | Powołanie międzyresortowych zespołów dedykowanych do każdego projektu strategicznego realizowanego w ramach SOR. Do każdego zespołu powinni wejść przedstawiciele każdego z resortów centralnych wskazanych w poszczególnych fiszkach projektowych (rubryka - *podmiot wiodący, podmioty współpracujące*). | od 31 marca 2017 roku | Rekomendacja operacyjna | System koordynacji i realizacji strategii |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | jest przy tym aktualizacja przygotowanych do tej pory fiszek projektowych). Gwarantuje to zachowanie zasady transparentności działań projektowych dla beneficjentów oraz partnerów społecznych, a także sprawniejsze zarządzanie projektami, komunikację oraz egzekwowanie odpowiedzialności. | Minister Rozwoju (Ministerstwo Rozwoju)<br><br>Minister Finansów (Ministerstwo Finansów) | | | | |
| **24** | Brak uwzględnienia problematyki ryzyka<br>w ramach zarządzania realizacją projektów strategicznych. Brak szczegółowej i kompleksowej analizy ryzyk projektowych (w tym świadomości występowania ryzyka wśród interesariuszy) może okazać się jedną z poważniejszych barier – potencjalnych przyczyn porażki w realizacji projektu. | Rekomendowana jest (w trakcie procesu wdrażania SOR), modyfikacja fiszek projektowych w taki sposób, aby każda z nich zawierała w ramach obszaru - charakterystyka projektu - elementy związane z zarządzaniem ryzykiem.<br><br>Zarządzanie ryzykiem powinno stać się również obowiązującym standardem dla wszystkich zespołów projektowych w ramach każdego projektu strategicznego. | Ministerstwo Rozwoju, przedstawiciele 12 międzyresortowych zespołów ds. opracowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju | Wprowadzenie zmian w szablonie fiszek projektowych i uzupełnienie go o rubrykę „zarządzanie ryzykiem” wraz z wyznaczeniem osoby/instytucji odpowiedzialnej za monitorowanie zagadnień związanych z ryzykiem w ramach projektu. | Od 31 marca 2017 roku | Rekomendacja operacyjna | System koordynacji i realizacji strategii |
| **25** | Brak zamieszczenia w SOR szczegółowego opisu zasad związanych z procesami zarządzania, monitorowania, sprawozdawczości oraz ewaluacji projektów strategicznych realizowanych w ramach poszczególnych obszarów wyszczególnionych w SOR. | Rekomendowane jest stworzenie (w trakcie procesu wdrażania SOR) jednolitego dokumentu (w formie załącznika do SOR) porządkującego procedury związane z zarządzaniem projektami, monitoringiem i sprawozdawczością, a także ewaluacją projektów strategicznych realizowanych w ramach SOR. | Prezes Rady Ministrów (Rada Ministrów),<br><br>Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów (KERM),<br><br>Minister Rozwoju (Ministerstwo Rozwoju) | Stworzenie dokumentu (w formie załącznika do SOR), który będzie opisywał techniczne aspekty realizacji poszczególnych projektów strategicznych w ramach SOR pod kątem:<br><br>➢ zarządzania projektami,<br>➢ monitoringu projektów,<br>➢ sprawozdawczości projektowej,<br>➢ ewaluacji projektów. | Od 30 czerwca 2017 roku | Rekomendacja operacyjna | System koordynacji i realizacji strategii |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Minister Finansów (Ministerstwo Finansów), | | | | |
| **26** | W ramach ewaluacji ex-ante SOR wskazano na szereg zagrożeń związanych z procesem wdrażania strategii. W opinii ewaluatorów istnieje bardzo duże ryzyko, że interesariusze prawdopodobnie nadmiernie skoncentrują się na realizacji fiszek projektowych, ignorując nadrzędną wobec nich ideę całej Strategii. Może to m.in. spowodować, że cześć działań projektowych będzie niezgodna z zapisami SOR (dokumentu głównego). | Rekomendowane jest (w trakcie procesu wdrażania SOR) przeprowadzanie corocznych ewaluacji bieżących (ewaluacji on-going) w latach 2017-2020 pod kątem:<br>➢ zgodności zapisów i działań realizowanych w ramach projektów strategicznych (uszczegółowionych w ramach fiszek projektowych) z aktualnymi zapisami SOR,<br>➢ zgodności zapisów aktualizacyjnych SOR z zapisami działań zaprojektowanych w ramach projektów strategicznych (uszczegółowionych w ramach fiszek projektowych) oraz innymi fragmentami/obszarami tego dokumentu strategicznego (analiza spójności wewnętrznej SOR),<br>➢ zgodności zapisów działań przygotowanych w ramach projektów strategicznych (w latach 2017-2019) z aktualnymi zapisami SOR oraz projektowanymi zmianami tego dokumentu strategicznego.<br>W przypadku akceptacji przez Zamawiającego rekomendacji numer 21 konieczne jest uwzględnienie fiszek przygotowanych dla projektów zakwalifikowanych jako flagowe w ramach 3 ww. sytuacji. | Minister Rozwoju (Ministerstwo Rozwoju – Krajowa Jednostka Ewaluacji) | Zaplanowanie w ramach planów ewaluacji SOR 4 ewaluacji bieżących (on-going) w latach 2017-2020. | od 30 czerwca 2017 do 31 grudnia 2020 roku | Rekomendacja operacyjna | System koordynacji i realizacji strategii |
| **27** | Konieczność aktualizacji | Rekomendowane jest (w trakcie | Prezes Rady | Wprowadzenie zmian w | od 31 | Rekomen | System |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | dokumentów strategicznych podrzędnych wobec SOR | procesu wdrażania SOR) przeprowadzanie aktualizacji następujących dokumentów strategicznych podrzędnych wobec SOR:<br>➢ Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020<br>➢ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 PO WER 2014-2020<br>➢ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020<br>➢ Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020<br>➢ Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020<br>➢ Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2014-2020<br>➢ Program Operacyjny Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2014-2020<br>➢ Program Operacyjny Obszarów Wiejskich 2014-2020<br>➢ Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014-2020<br>➢ Strategia Bezpieczeństwa Energetyczne i Środowisko (perspektywa do 2020)<br>➢ Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki " Dynamiczna Polska 2020"<br>➢ Program Rozwoju Przedsiębiorstw do roku 2020 (w szczególności pod katem Krajowych Inteligentnych Specjalizacji),<br>➢ Regionalne Strategie Innowacji (w szczególności pod kątem Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji) | Ministrów (Rada Ministrów),<br><br>Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów (KERM),<br><br>Minister Rozwoju (Ministerstwo Rozwoju)<br><br>przedstawiciele 12 międzyresortowych zespołów ds. opracowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju | dokumentach strategicznych podrzędnych wobec SOR. | marca kwartału 2017 roku | dacja strategiczna | koordynacji i realizacji strategii, |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ➢ Polska Polityka Energetyczna 2030<br>➢ Krajowy Program Kolejowy<br>➢ Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020<br>➢ Program rozwoju polskich portów morskich do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030)<br>➢ Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)<br>➢ „Program zarządzania i przebudowy dworców kolejowych”<br>➢ Strategia Sprawne Państwo (SSP)<br>➢ Foresight technologiczny przemysłu – InSight 2030: aktualizacja wyników oraz krajowa strategia inteligentnej specjalizacji (*smart specialization*)<br>➢ Narodowy Program Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej<br>➢ Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2014,<br>➢ Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych<br>➢ Umowa Partnerstwa | | | | | |

# 4. Aneksy

## 4.1. Szczegółowa metodologia badania (Raport metodologiczny)[84]

Szczegółowa metodologia badania składa się z następujących elementów:

1. kluczowych założeń badania ewaluacyjnego,
2. metod i technik badawczych oraz analitycznych wykorzystanych w ramach badania ewaluacyjnego,
3. szczegółowych założeń metodycznych w zakresie analizy trafności, spójności wewnętrznej i zewnętrznej poszczególnych obszarów w SOR,
4. narzędzi badawczych,
5. wykazu dokumentów wykorzystanych do oceny spójności zewnętrznej obszarów koncentracji działań.
6. wykazu publikacji naukowych i eksperckich.

### 4.1.1. Kluczowe założenia badania ewaluacyjnego

**Nota wstępna**

Ostateczne decyzje w zakresie założeń teoretycznych i metodologicznych badania, zaprezentowane w raporcie metodologicznym, zostały podjęte przed właściwym rozpoczęciem badania, po spotkaniu i dyskusji z Zamawiającym. Ustalono wówczas szczegóły dotyczące oczekiwanego zakresu prac i zaangażowania zespołu ekspertów w odniesieniu do harmonogramu bieżących prac nad projektem SOR. W efekcie przeprowadzonych rozmów, w odniesieniu do zawartości raportu metodologicznego zdecydowano o:

1) Ograniczeniu planowanego zakresu badań terenowych przy jednoczesnej intensyfikacji prac służących bezpośrednio podnoszeniu jakości dokumentu (SOR),
2) W konsekwencji o ograniczeniu wykorzystania paradygmatu realistycznego i założeń ewaluacji opartej na teorii (szczegóły poniżej).

**Założenia ewaluacji ex ante**

Jako najszersze ramy dla realizacji badania ewaluacyjnego ex ante SOR Wykonawca przyjął wytyczne wskazane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.[85]. Zgodnie z nimi, ewaluacja *ex ante* powinna m.in.:

[84] Aneks przygotowany został na podstawie raportu metodologicznego przekazanego do Ministerstwa Rozwoju na pierwszym etapie badania, który uzupełniony został o dodatkowe elementy metodologii (m.in. narzędzia badawcze, dodatkowe pozycje w wykazie dokumentów wykorzystanych do oceny spójności zewnętrznej obszarów koncentracji działań oraz publikacje naukowe i eksperckie) w trakcie trwania procesu badawczego.

[85] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz

1) badać klarowność logiki interwencji;
2) sprawdzać, czy kontekst był analizowany i został odpowiednio uwzględniony w logice programu;
3) badać wewnętrzną spójność programu i jej związek z odpowiednimi instrumentami realizacji;
4) opisywać planowane działania realizacji interwencji i wykazywać, w jaki sposób będą one prowadzić do osiągania założonych celów;
5) ocenić adekwatność zasobów ludzkich i możliwości administracji w zakresie zarządzania programem oraz odpowiedniość dobranych procedur[86].

Najistotniejszym dokumentem, precyzującym powyższe wskazówki, ponadto określającym oczekiwane przez Zamawiającego sposób podejścia do ewaluacji ex ante SOR jest Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia. Wskazano w nim:

a) przedmiotowy zakres ewaluacji (kolejne projekty Strategii, najbardziej aktualne na danym etapie programowania),
b) zakres czasowy badania (wynikający z rozwiązań proponowanych w najbardziej aktualnym projekcie SOR),
c) pytania ewaluacyjne, przyporządkowane do trzech modułów badawczych,
d) preferowane metody badawcze oraz
e) konieczność odtworzenia logiki interwencji przy pomocy ewaluacji opartej na teorii.

**Kryteria ewaluacyjne oraz główne cele badania**

Celem głównym niniejszego badania ewaluacyjnego ex ante jest dokonanie oceny logiki interwencji przyjętej w ramach SOR oraz wypracowanie aplikowalnych rekomendacji dotyczących pożądanych zmian projektu dokumentu.

Cel główny zostanie osiągnięty poprzez realizację trzech głównych modułów badania i wystosowanych w ramach nich pytań i kwestii badawczych które mogą być utożsamiane z celami badania:

**Moduł 1: Ocena trafności i spójności wewnętrznej SOR**

1. Czy pakiet interwencji publicznych planowanych w SOR trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i cele rozwojowe kraju?

→ zasadność interwencji publicznej w poszczególnych obszarach tematycznych (filarach) opisanych w SOR;
→ trafność oparcia interwencji na diagnozach społeczno-ekonomicznych;

ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

[86] Por. Felcis W., Skórska P., Ewaluacja oparta o teorię programu, Centrum Ewaluacji i Polityk Publicznych UJ 2013, str. 5.

→ sposób priorytetyzacji zidentyfikowanych w diagnozie wyzwań i potrzeb społeczno-ekonomicznych;
→ aktualność i trafność danych i analiz trendów społeczno-ekonomicznych wykorzystanych w diagnozach;
→ spójność wewnętrzną interwencji w ramach obszarów tematycznych / programów / projektów oraz pomiędzy nimi;
→ trafność zaproponowanych celów w kontekście zidentyfikowanych wyzwań i potrzeb społeczno-ekonomicznych (czy zdiagnozowane problemy i wyzwania przekładają się we właściwych proporcjach na cele SOR; czy i z jakiego powodu problemy zidentyfikowane w diagnozie zostały w pominięte w projekcie interwencji).

2. Czy zaproponowana w ramach SOR logika interwencji umożliwi realizację założonych celów rozwojowych?

→ analiza i ocena związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy zaplanowanymi działaniami i oczekiwanymi efektami (w tym rola i wkład kluczowych programów i projektów dla realizacji celów SOR);
→ adekwatność zaplanowanej struktury nakładów finansowych do wyzwań i potrzeb,
→ planowanych działań oraz założonych celów;
→ weryfikacja wartości pośrednich i docelowych dla wskaźników umieszczonych w SOR oraz określenie czynników zewnętrznych mających na nie wpływ;
→ określenie szacunkowego wkładu interwencji w ramach SOR na wskaźniki rezultatu
→ trafność sposobu uwzględnienia wymiaru terytorialnego interwencji;
→ trafność zastosowania poszczególnych form wsparcia;
→ uzasadnienie empiryczne i teoretyczne związków przyczynowo-skutkowych, na których zbudowana jest logika interwencji (czy logika interwencji wynika z ogólnie przyjętych teorii społeczno-ekonomicznych oraz czy oparta jest na przytoczonych dowodach empirycznych w postaci badań naukowych, badań ewaluacyjnych, analiz, studiów itp.);
→ wpływ innych polityk, strategii i programów wdrażanych na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym oraz innych czynników zewnętrznych związanych z bieżącą i prognozowaną sytuacją społeczno-gospodarczą na realizację założeń i celów strategii;
→ uwarunkowania zewnętrzne w stosunku do SOR mające wpływ na jej skuteczność i efektywność (w tym analiza ryzyk).

**Moduł 2: Ocena spójności zewnętrznej SOR**

3. Czy założenia i cele SOR są spójne z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie unijnym i krajowym, w tym w szczególności ze strategią Europa 2020?

→ spójność założeń i celów (w tym zdefiniowanych w diagnozach wyzwań i potrzeb rozwojowych) z najważniejszymi unijnymi celami strategicznymi (w jakim stopniu spodziewane efekty przyczynią się do realizacji celów strategicznych na różnych poziomach, w tym w szczególności do realizacji celów strategii Europa 2020);

→ spójność założeń i celów (w tym zdefiniowanych w diagnozach wyzwań i potrzeb rozwojowych) z najważniejszymi krajowymi dokumentami strategicznymi. W tym kontekście ewaluator sformułuje wnioski i rekomendacje dot. m.in. ewentualnej konieczności przeprowadzenia aktualizacji dotychczas obowiązujących strategii, polityk i innych instrumentów.

**Moduł 2 i 3:**

4. W jakim stopniu SOR jest spójna, w wymiarze diagnozy oraz wdrożenia i monitorowania, z politykami horyzontalnymi UE, w szczególności polityką równości szans i polityką społeczeństwa informacyjnego?

→ W jakim stopniu zdefiniowane w ramach SOR wyzwania i pułapki rozwojowe uwzględniają sytuację grup nieuprzywilejowanych (np. osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych, seniorów) i wskazują na konieczność włączenia społecznego tych grup w obrębie polityk realizowanych w poszczególnych filarach rozwoju?

→ Czy i w jakim stopniu SOR wiąże wzrost spójności społecznej i kapitału społecznego z realizacją wytycznych dla wskazanych polityk horyzontalnych UE?

→ W jakim stopniu instytucjonalne i operacyjne (programy, polityki) instrumenty wdrożenia SOR zapewniają realizację zasady równości szans w odniesieniu do kadry zarządzającej i beneficjentów ostatecznych?

→ Czy zaplanowany system monitoringu i ewaluacji SOR umożliwia śledzenie sytuacji grup nieuprzywilejowanych, pomiar nierówności i dynamiki zmiany kapitału społecznego?

**Moduł 3: Ocena systemu realizacji**

5. Czy i w jakim zakresie koncepcja systemu realizacji SOR jest wystarczająca do skutecznej i efektywnej realizacji jej celów, w kontekście obecnego potencjału interesariuszy odpowiedzialnych za jej realizację?

→ potencjał ludzki i administracyjny najważniejszych instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie SOR;

→ obszary ryzyka i bariery dla skutecznej i efektywnej realizacji SOR;

→ struktury i rozwiązania organizacyjne w ramach oraz pomiędzy najważniejszymi instytucjami systemu realizacji.

6. Czy założenia SOR umożliwiają skuteczną i efektywną realizację procesów jej monitorowania i ewaluacji?

→ trafność, przejrzystość, wiarygodność statystyczna, dostępność danych, solidność (ang. robustness) wskaźników realizacji;

→ zasoby ludzkie oraz potencjał instytucjonalny system monitoringu i ewaluacji (obszary ryzyka i bariery dla skutecznej i efektywnej realizacji procesów monitorowania i ewaluacji);

→ założony system sprawozdawczości/monitoringu wykonania SOR.

7. W jakim stopniu cele SOR mogą zostać zrealizowane przy współfinansowaniu funduszy unijnych w perspektywie programowania 2014-2020?

→ W jakim stopniu działania i poddziałania założone w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020 umożliwiają realizację celów SOR?
→ Jakie założone typy projektów realizują cele SOR?
→ Jaka część dofinansowania unijnego może zostać spożytkowana na realizację celów SOR?
→ Jaka jest szacowana efektywność założonych w programach operacyjnych systemów wdrażania i zarządzania z punktu widzenia realizacji SOR?
→ Jakie bariery i trudności mogą wystąpić przy wykorzystaniu funduszy unijnych do wdrażania SOR?

8. Jaka jest trafność, spójność i efektywność przyjętej strategii, metod, form i narzędzi komunikowania SOR społeczeństwu?

→ Jaka strategia komunikacji SOR względem różnych grup interesariuszy i odbiorców (obywatele, instytucje, organizacje) została przyjęta?

- Czy obejmuje ona wszystkie grupy docelowe?
- Jaki jest stopień trafności przyjętej strategii, metod i narzędzi komunikowania SOR społeczeństwu, tj. w jakim stopniu odpowiadają one potrzebom poszczególnych grup odbiorców?
- Czy narzędzia komunikacji zostały właściwie dobrane do grup interesariuszy?
- Jaki jest stopień spójności przyjętej strategii, metod i narzędzi komunikowania SOR społeczeństwu oraz interesariuszom?
- Jaki jest stopień efektywności przyjętej strategii, metod i narzędzi komunikowania SOR społeczeństwu oraz interesariuszom, tj. czy aktualne/planowane nakłady są adekwatne do rezultatów?
- Czy i jak należy zmienić aktualną/planowaną strategię komunikacji?

→ Jaki język i forma wyrazu przyjęte zostały przy komunikowaniu Planu/SOR?

- W jakim stopniu okazały się one skuteczne?
- Czy i jak należy je zmienić?
- W jakim stopniu użyty język jest zrozumiały, klarowny, prosty dla różnych dokumentów?
- Czy język i przyjęte formy są spójne w różnych dokumentach?

Istotnym elementem ewaluacji ex ante SOR jest zastosowanie kryteriów ewaluacyjnych. Kryteria takie nie zostały określone w Szczegółowym Opisie Przedmiotu Zamówienia dla ewaluacji ex ante SOR. W niniejszym badaniu wykorzystane zostaną cztery kryteria ewaluacyjne zaproponowane w ewaluacji ex ante Strategii Rozwoju Kraju 2020.

1. **Trafność** – kryterium to pozwala ocenić, w jakim stopniu przyjęte cele strategii odpowiadają zidentyfikowanym problemom i/lub realnym potrzebom grup docelowych

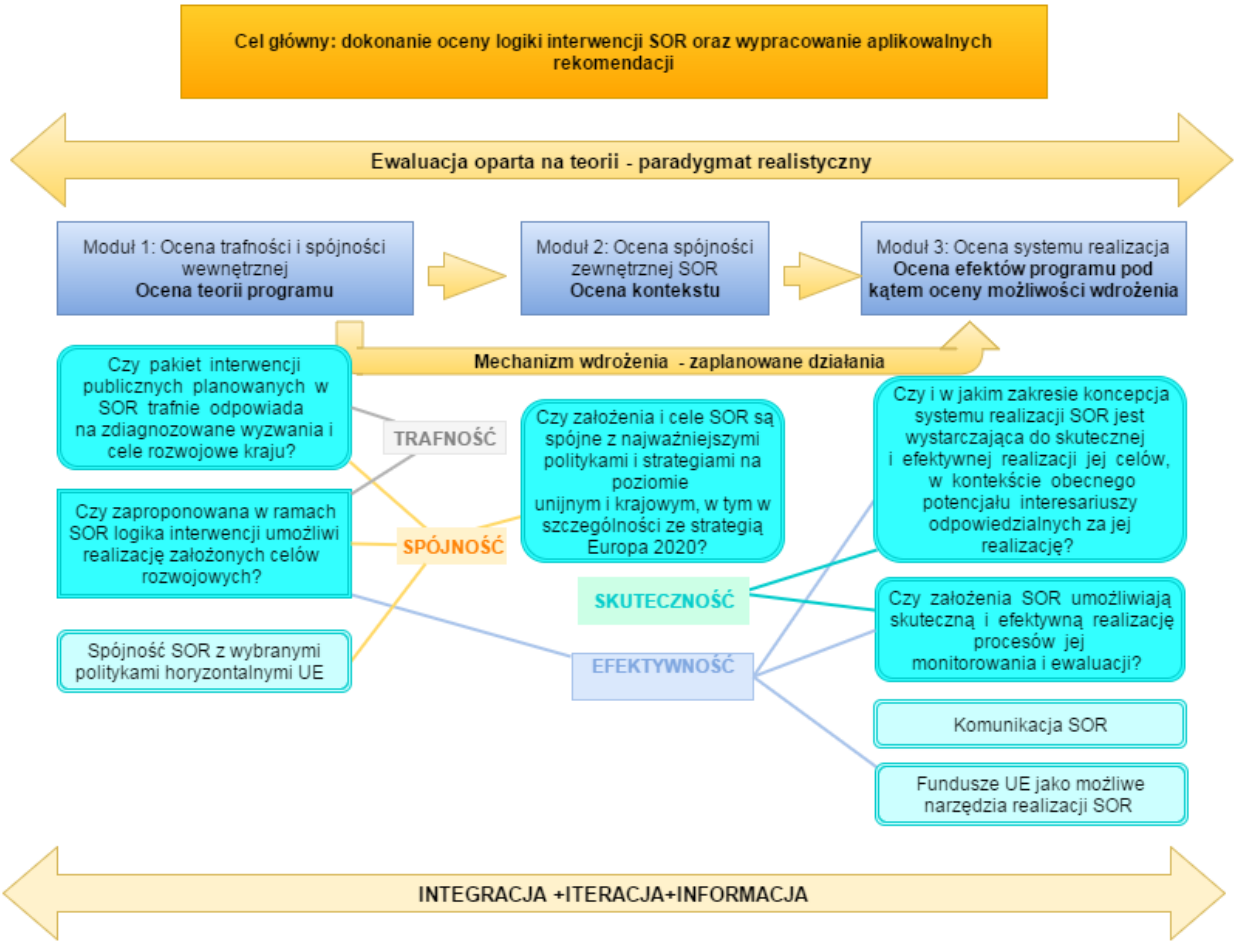
2. **Spójność** – ocena komplementarności celów i dostosowanie do nich środków oraz dostosowanie celów do przewidzianych zasobów ludzkich, finansowo – technicznych oraz prawnych.

3. **Efektywność** – kryterium to pozwala ocenić poziom „ekonomiczności” strategii, czyli stosunek poniesionych (tu: planowanych do poniesienia) nakładów do uzyskanych wyników i rezultatów. Nakłady rozumiane są tu jako zasoby finansowe, ludzkie i poświęcony czas. W tym przypadku będzie to wartość szacunkowa.

4. **Skuteczność** – pozwala odpowiedzieć na pytanie o stopień realizacji założonych celów projektu poprzez odniesienie zakładanych efektów realizacji interwencji do jej celów i rezultatów.

Powiązanie pomiędzy przyjętą koncepcją ewaluacji opartej o teorię programu wraz z, jej głównymi celami badawczymi, dodatkowymi zagadnieniami badawczymi zaproponowanymi przez Wykonawcę i kryteriami ewaluacyjnymi prezentuje poniższy rysunek.

**Rysunek 1.** Cele badania, pytania badawcze i kryteria ewaluacyjne zastosowane w badaniu ewaluacyjnym ex ante SOR




Źródło: opracowanie własne.

**Ewaluacja oparta na teorii**

Badanie ewaluacyjne będzie przebiegać zgodnie z założeniami ewaluacji opartej na teorii (*Theory-based evaluation* – TBE)[87]. Wykonawca będzie zatem dążył do odtworzenia logiki planowanej interwencji (w postaci Strategii). Logikę interwencji należy rozumieć jako wypadkową różnych teorii zmiany wiążących aktorów, podejmujących bądź planujących działania w określonym kontekście i osiągających (bądź nie) określone efekty działań.

W badaniu przyjęto za cel odtworzenie teorii zmiany: oficjalnej (zapisanej w samej SOR i dokumentach jej towarzyszących), decydentów oraz stworzenie teorii eksperckiej. Główny nacisk, zgodnie z zapisami SOPZ, zostanie położony na teorię zmiany zapisaną w SOR, czyli teorię oficjalną (która jednocześnie, choć tylko do pewnego stopnia, odzwierciedla teorię decydentów). Odtworzenie teorii beneficjentów nie jest celem badania, gdyż na tym etapie nie doszło do jej stworzenia. Jednakże niektóre jej elementy powinny wystąpić w teorii eksperckiej, m.in. poprzez uwzględnienie uwag do SOR przekazanych w trakcie konsultacji społecznych. Z uwagi na partycypacyjny charakter ewaluacji, który zakłada ekspercki wkład ewaluatorów w budowanie strategii, konieczne będzie przyznanie priorytetu budowie teorii eksperckiej. W tym celu została opracowana specjalna metodyka pracy ekspertów opisana m.in. w Aneksie 4.2 Odtworzenie oraz ocena *logiki interwencji* w SOR. Bezpośrednim rezultatem jej zastosowania będą aplikowalne rekomendacje służące poprawie projektu SOR, które będą przekazywane w przenikającym się procesie modyfikowania SOR przez Ministerstwo Rozwoju i recenzowania dokumentu przez Zespół Badawczy.

Odtworzenie oficjalnej teorii zmiany będzie polegać na analizie dostarczanej przez Zamawiającego w okresie badania dokumentacji programowej (badania gabinetowe – desk research)[88]. Teoria decydentów będzie odtwarzana poprzez indywidualne wywiady pogłębione z twórcami SOR, diady z kluczowymi interesariuszami oraz planowane spotkania/warsztaty z Zamawiającym. Teoria ekspercka będzie budowana przez rozbudowany zespół ekspertów, na podstawie ich wiedzy dziedzinowej, prowadzonych badań desk research oraz bieżących konsultacji z ekspertami spoza zespołu. Budowa teorii eksperckiej zostanie uzupełniona o benchmarking rozwiązań z innych krajów, analogicznych do interwencji proponowanej w SOR. Wszystkie te teorie cząstkowe posłużą do zbudowania teorii zmiany (przy czym należy zauważyć, że ostateczna teoria zmiany nie będzie prosta sumą wypadkową poszczególnych teorii).

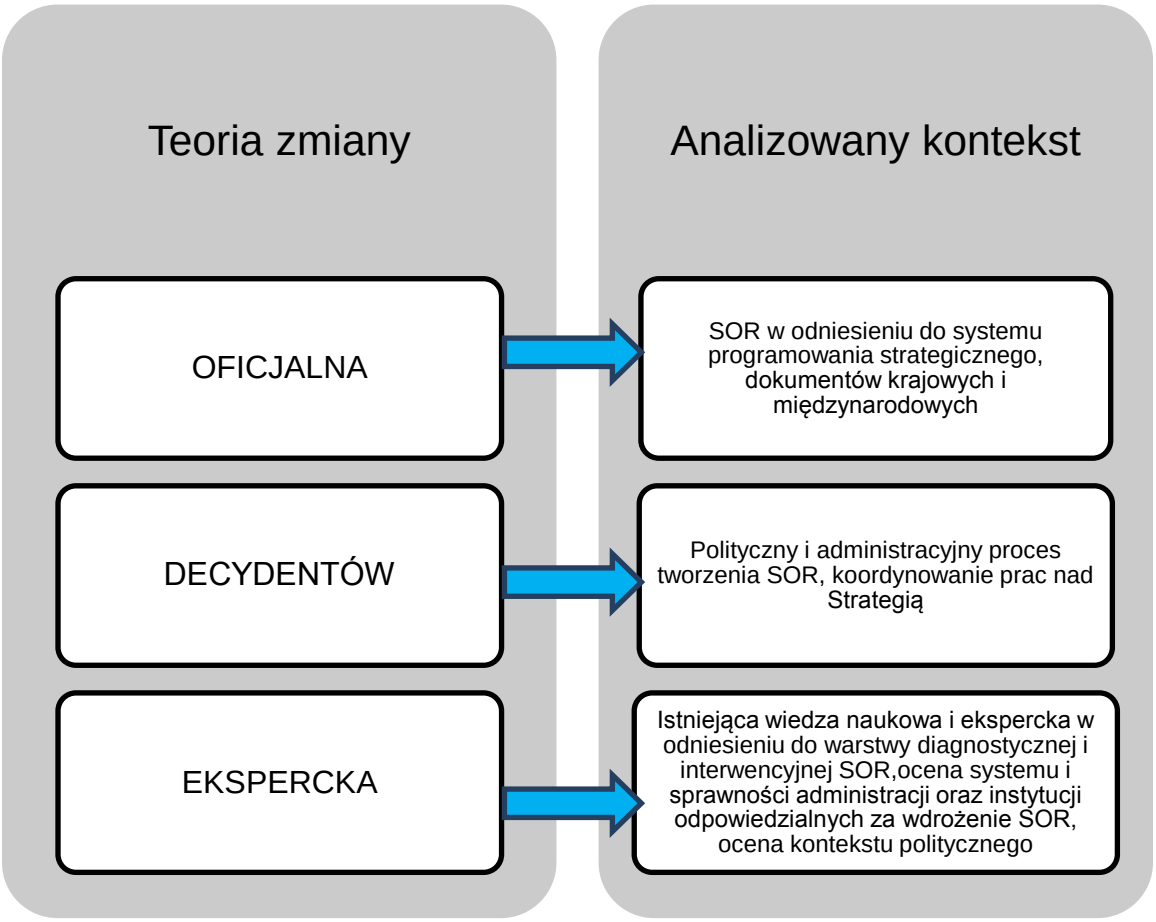
Zakładamy, że odtworzenie logiki interwencji będzie możliwe przede wszystkim poprzez analizę dostępnych na danym etapie programowania projektów SOR (i ewentualnie ich założeń) oraz poprzez odniesienie ich do istniejącej wiedzy naukowej i eksperckiej (teoria ekspercka). Będzie to pierwszy krok służący do odtworzenia teorii zmiany. W dalszej kolejności zidentyfikowane zostaną założenia i ryzyka wpływające na teorie zmiany (poprzez wykorzystanie narzędzi do analizy eksperckiej: tabeli głównej, tabeli spójności zewnętrznej i wewnętrznej) oraz zidentyfikowane zostaną inne czynniki kontekstowe powiązane

[87] Rogers P, Petrosino A, Huebner i inni, Program theory evaluation: Practice, promise and problems. New Directions for Evaluation 2000(87), str. 5-13.
[88] Szczegółowy opis poszczególnych metod i wykorzystywanych źródeł danych znajduje się w dalszej części metodologii.

z łańcuchem rezultatów (m.in. przez wskazane ryzyk, które mogą ograniczać osiągnięcie zakładanych rezultatów)[89].

Prowadząc ewaluację opartą na teorii, Wykonawca będzie kierował się założeniami paradygmatu realistycznego[90], który pozwoli na identyfikację planowanego związku między realizacją SOR a osiągnięciem celów. Jakkolwiek niemożność, na tym etapie, odtworzenia teorii beneficjentów oraz zmniejszenie zakresu prowadzonych badań terenowych ogranicza wartość dodaną zastosowania podejścia realistycznego, niewątpliwym atutem jego stosowania będzie analiza kontekstu planowanych/podejmowanych działań w odniesieniu do rozpatrywanych teorii zmiany. Prezentuje to poniższy schemat.

**Rysunek 2.** Analiza kontekstu planowanych i podejmowanych działań dla poszczególnych teorii zmiany




Dodatkowo, w ramach stosowania paradygmatu realistycznego, zostanie przeanalizowana sytuacja różnych interesariuszy i grup docelowych interwencji, co zostało uwzględnione

[89] Theory-Based Approaches to Evaluation: Concepts and Practices, Treasury Board of Canada Secretariat, 2012.
[90] R. Pawson and N. Tilley, Realistic Evaluation, Sage, 1997.

w opisywanej w dalszej części metodyce oceny. Dzięki temu możliwa będzie pełniejsza „kontekstualizacja” oceny interwencji.

Ocena planowanych efektów programu SOR będzie możliwa poprzez ocenę koncepcji realizacji SOR pod kątem jego skuteczności i efektywności. Tylko uwzględnienie w ocenie logiki interwencji realnych możliwości instrumentu wsparcia pod kątem potencjału instytucji odpowiedzialnych za wdrożenie i zarządzanie SOR oraz struktury i rozwiązań organizacyjnych pomiędzy najważniejszymi instytucjami systemu realizacji, umożliwi oszacowanie realnych do osiągnięcia (a więc również tych niezakładanych) efektów programu oraz wskazanie barier i obszarów ryzyka dla skutecznej i efektywnej realizacji SOR. Ważnym elementem składowym systemu realizacji jest system monitorowania i ewaluacji, więc konieczna jest ocena jego skuteczności i efektywności pod kątem dostępności danych, zasobów ludzkich oraz sprawności systemu sprawozdawczości i monitoringu. Ocena planowanych efektów programu będzie przebiegała z wykorzystaniem:

- → wywiadów jakościowych (IDI, diady) przeprowadzanych z przedstawicielami Ministerstwa Rozwoju, Polskiego Funduszu Rozwoju, 12 zespołów międzyresortowych ds. opracowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju[91] oraz instytucji wchodzących w skład PFR (Agencja Rozwoju Przemysłu SA, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA, Korporacji Ubezpieczeń Kredytowych i Eksportowych SA, Bank Gospodarstwa Krajowego, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości),
- → analiz ekonometrycznych wykorzystujących dane zastane.

**Ewaluacja partycypacyjna**

Zgodnie z zapisami SOPZ i w porozumieniu z Zamawiającym przyjęto, że badanie będzie prowadzone w modelu partycypacyjnym[92]. Z jednej strony, jest to niezbędne, biorąc pod uwagę możliwość wydłużenia prac nad Strategią zastrzeżoną przez Zamawiającego oraz konieczność uwzględniania w toku ewaluacji kolejnych przekazywanych wersji Strategii, z drugiej, stanowi szansę na podniesienie jakości procesu programowania Strategii i pełne wykorzystanie roli ewaluatora jako doradcy.

Aby w pełni wykorzystać zalety modelu partycypacyjnego, poza bieżącym przekazywaniem efektów prac Wykonawca zakłada możliwość regularnego kontaktu z zespołem odpowiedzialnym za przygotowanie Strategii oraz uzyskiwanie informacji zwrotnej dla przekazywanych, roboczych wyników badania. Konieczne będzie także zapewnienie ze strony Zamawiającego wsparcia w organizacji wywiadów z przedstawicielami poszczególnych zespołów tematycznych odpowiedzialnych za Strategię.

[91] Zespoły do spraw: (1) reindustrializacji; (2) innowacyjności; (3) małych i średnich przedsiębiorstw; (4) kapitału dla rozwoju; (5) ekspansji zagranicznej; (6) spójności terytorialnej; (7) energii, środowiska i transportu; (8) kapitału ludzkiego i społecznego, w tym spójność społeczna; (9) regulacji i sprawności instytucjonalnej; (10) efektywności wykorzystania środków UE; (11) finansów publicznych; (12) bezpieczeństwa.

[92] Por. Zalecenia w zakresie ewaluacji ex-ante programów operacyjnych na lata 2014-2020, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, MRR, Warszawa 2012.

### 4.1.2. Metody i techniki badawcze oraz analityczne wykorzystane w ramach badania ewaluacyjnego

W ramach badania wykorzystano następujące metody i techniki badawcze oraz analityczne:

- → analizy desk research,
- → wywiady jakościowe,
- → benchmarking,
- → analiza treści przekazu medialnego,
- → analizy ekonometryczne.

**DESK RESEARCH**

Badania gabinetowe (typu desk research) będą stanowić istotną część ewaluacji ex ante, a ich celem będzie budowa korpusu wiedzy i danych zastanych stanowiących zaplecze dla:

1) budowy ram koncepcyjnych badania oraz
2) oceny logiki SOR w każdym z trzech modułów badawczych (ocena trafności i spójności wewnętrznej, ocena spójności zewnętrznej, ocena systemu realizacji).

Zgodnie z charakterem badania i dynamiką prac nad opracowaniem SOR, badania gabinetowe będą rozciągać się od pierwszych do ostatnich faz badania ewaluacyjnego, dzięki czemu na bieżąco uwzględniane w nich będą nowe dokumenty, badania, analizy i dane statystyczne, a raport końcowy będzie zgodny z aktualnym stanem wiedzy i realizacji prac nad SOR.

W ramach analiz desk research wykorzystane zostanie 7 rodzajów danych:

- → światowa literatura naukowa i wyniki badań naukowych, diagnozy,
- → wyniki badań ewaluacyjnych, krajowych i zagranicznych,
- → dokumenty strategiczne UE, programy i polityki unijne,
- → polskie dokumenty strategiczne, z poziomu krajowego i regionalnego
- → dokumenty poświęcone SOR, przekazywane przez Zamawiającego (w tym dokumenty pochodzące z konsultacji społecznych SOR),
- → doniesienia medialne związane z sytuacją społeczno-gospodarczą, (nowe) informacje, prognozy, raporty, ekspertyzy,
- → dane statystyczne, w tym bazy GUS i EUROSTAT.

**BADANIA JAKOŚCIOWE**

W przypadku jakościowych badań terenowych, badanie terenowe zrealizowane zostanie na celowych próbach badawczych. Dobór celowy (*dobór arbitralny, próba celowa lub próba uznaniowa*) to jedna z odmian doboru nieprobabilistycznego (nielosowego). W ramach badania wykorzystane zostaną następujące techniki jakościowe:

**Wywiady IDI** (*z ang. skrót IDI – In-Depth Interview*) – stanowią jedną z bardziej popularnych metod badań jakościowych, polegającą na szczegółowej, wnikliwej rozmowie z informatorem / respondentem, której celem jest dotarcie do precyzyjnych informacji oraz poszerzenie wiedzy związanej z tematem badania; w trakcie wywiadu indywidualnego podejmowane są pytania badawcze o charakterze eksploracyjnym, próby wyjaśniania / zrozumienia zjawisk, motywacji, postaw, zachowań.

**Diada** to metoda badań jakościowych polegająca na realizacji wywiadu, który prowadzony jest jednocześnie z dwoma uczestnikami.

Wywiady jakościowe zrealizowane zostaną w pierwszej kolejności z kluczowymi przedstawicielami Ministerstwa Rozwoju odpowiedzialnymi za przygotowanie SOR, czego konsekwencją będzie to, że wywiady te charakteryzować się niskim stopniem standaryzacji. W dalszej kolejności przeprowadzone zostaną wywiady jakościowe (IDI, diady) z kierownictwem Polskiego Funduszu Rozwoju, a także przedstawicielami 12 zespołów międzyresortowych ds. opracowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” w tym do spraw:

- → reindustrializacji,
- → innowacyjności,
- → małych i średnich przedsiębiorstw,
- → kapitału dla rozwoju,
- → ekspansji zagranicznej,
- → spójności terytorialnej,
- → energii, środowiska i transportu,
- → kapitału ludzkiego i społecznego, w tym spójność społeczna,
- → regulacji i sprawności instytucjonalnej,
- → efektywności wykorzystania środków UE,
- → finansów publicznych,
- → bezpieczeństwa.

Uzupełnieniem badań jakościowych będą wywiady z kierownictwem instytucji wchodzących w jego skład PFR:

- → Agencja Rozwoju Przemysłu SA,

→ Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA,

→ Korporacji Ubezpieczeń Kredytowych i Eksportowych SA,

→ Bank Gospodarstwa Krajowego,

→ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

**BENCHMARKING**

W ramach benchmarkingu Wykonawca porówna stosowane w innych krajach rozwiązania systemowe w zakresie aktywnej polityki przemysłowej i jej efektów społeczno-gospodarczych.

Aktywna polityka przemysłowa państwa oparta na zasadzie selektywności oraz angażująca finanse publiczne we wspieranie procesów rozwojowych, będąca jednym z fundamentów SOR (pierwszy obszar w I celu szczegółowym) wiąże się z trzema głównymi wymogami. Potrzebuje znacznej mobilizacji politycznej, która zapewni trwałość polityk i wyznaczy jasne zasady działania administracji; musi być elastyczna, aby skutecznie działać w warunkach zmienności i niepewności; musi opierać się na interakcjach z otaczającymi subsystemami społecznymi, które będą prowadzić do wzajemnego uczenia się. Tym trzem wymogom podporządkowane będzie sformułowanie zaleceń, w oparciu o analizę studiów przypadku. Mając na uwadze, że dobór praktyk i instrumentów polityki musi być dostosowany do struktury przemysłu, ram instytucjonalnych i dominujących form organizacji produkcji oraz kontekstu politycznego, Ewaluator jest przekonany, że obserwacja tzw. „dobrych praktyk” jest zasadna, a krajowe instytucje są do pewnego stopnia podatne na adaptacje. Dotyczy to zarówno skuteczności wpływania państwa na przekształcenia struktur przemysłowych, jak i samego zaprojektowania polityki przemysłowej w warunkach ograniczonych możliwości finansowych państwa. Co więcej, zasadniczo, wszystkie skuteczne przypadki polityki przemysłowej miały miejsce w krajach, które aktywnie uczyły się od państw-liderów, pomimo faktu, że te ostatnie były zupełnie różne pod względem tradycji politycznej, uwarunkowań instytucjonalnych i kultury.

Benchmark opracowany zostanie w ramach następujących 4 obszarów koncentrujących się na:

→ najważniejszych zaleceniach dla agencji rozwojowych,

→ wskazaniach dla agencji rozwojowych,

→ mechanizmach pośredniczących w polityce przemysłowej,

→ kontekście systemowych wyzwań w przemyśle.

Formułowane w ramach benchmarku zalecenia uwzględniać będą współczesny kontekst wyzwań w przemyśle, na który składają się m.in.[93]

[93] Patrz: O’Sullivan Eoin, Andreoni Antonio, López-Gómez Carlos, Gregory Mike, 2013. *What is new in the new industrial policy?* A manufacturing systems perspective. Oxford Review of Economic Policy, 29 (2), s. 432-462.

→ złożoność sieci produkcji i fakt, iż konkurencja międzynarodowa dotyczy nie tyle zdolności do tworzenia wartości, ile do jej przechwytywania;

→ zmiany klimatyczne, zwiększające wagę efektywności energetycznej i surowcowej;

→ ewolucja rynków zbytu (zindywidualizowany popyt na światowej Północy oraz rosnące zapotrzebowanie na proste produkty dla nowej światowej klasy średniej na Południu);

→ intensywne „pchanie technologiczne”, polegające na tworzeniu w złożonych sieciach podmiotów technologii o coraz krótszych cyklach.

## ANALIZA SEMIOTYCZNA

Semiotyka jest ogólną teorią znaku, a zatem jej praktyczna aplikacja dotyczy porozumiewania się ludzi za pomocą znaków. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jest tekstem. W semiotycznym rozumieniu jest więc zestawem znaków, składającym się na komunikat przekazywany odbiorcom, poddaje się więc analizie semiotycznej. Elementy takiej analizy ewaluatorzy wykorzystali w niniejszym badaniu, gdyż po pierwsze zastosowany język jest integralną częścią dokumentu i ma bezpośredni wpływ na jego wewnętrzną spójność i logikę, a po drugie – od zastosowanego języka zależy jakość i efektywność komunikacji strategii.

Zgodnie z założeniami Umberto Eco, tekst jest dziełem otwartym, co oznacza, że poddaje się wielu różnym interpretacjom. Czytelnik tekstu, interpretując go, staje się tzw. aktorem współtworzącym. Jednakże istnieją granice dowolności interpretacji tekstu – wg Eco wyznacza je intencja tekstu. Jak wskazuje M. Kostera, „*intencja dzieła jest w ostateczności jego autorem modelowym, czyli strategią, jaka została zawarta w tekście dla prowadzenia czytelnika modelowego ku określonym, nie dowolnym, interpretacjom*”[94]. A zatem z punktu widzenia tworzącego tekst istotne jest, by jego odczytanie zgodne było z intencją. Aby tak się stało, konieczne jest spełnienie wielu warunków, przede wszystkim **zrozumiałości tekstu**. Niniejsza analiza prowadzona będzie zatem w dwóch podstawowych obszarach:

→ Analiza wybranych cech semiotycznych tekstu z punktu widzenia przekazu komunikacyjnego.

→ Analiza zrozumiałości tekstu.

### ANALIZA WYBRANYCH CECH SEMIOTYCZNYCH TEKSTU

W ramach analizy wzięte zostaną pod uwagę następujące cechy semiotyczne tekstu (wybrane ze schematu analizy semiotycznej Hervé Corvelleca, opisywanej przez M. Kosterę w cytowanej publikacji[95]):

→ Wygląd i organizacja tekstu (tytuły, spis treści, akcenty, podsumowania);

[94] Kostera M., Antropologia organizacji, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, str. 153.
[95] Corvellec H., Stories of achievements: Narrative features of organizational performance, New Brunswick 1997, za: Kostera M., dz. cyt., str. 153.

→ Narrator (ślady, jakie zostawia w tekście, liczba, osoba, sygnatury, ton tekstu);

→ Odbiorca (czytelnik modelowy) (ślady w tekście naprowadzające na postać odbiorcy: kim jest i dlaczego?);

→ Styl i poprawność językowa (używana terminologia, rola liczb, wskaźników i wykresów, praktyka cytowania).

Ww. cechy analizowane będą pod kątem oceny strategii komunikacji SOR, jej języka i formy wyrazu, które mają przekładać się na efektywność komunikowania.

ANALIZA ZROZUMIAŁOŚCI

W tej części analizy, jako technika analityczna zostanie wykorzystany indeks FOG-PL, który bazuje na wzorze R. Gunninga dostosowanego do właściwości polszczyzny:

**Wzór: 0,4 * ([średnia ilość słów w zdaniu] + 100 * [stosunek ilości słów trudnych (słowem trudnym według językoznawców jest słowo składające się z co najmniej 4 sylab) do wszystkich słów])**

FOG czyli mglistość języka to cecha, która utrudnia percepcję tekstu. Jej poziom zależy od długości zdań i długości wyrazów. Mglistość tekstu prezentuje również, jakie trzeba mieć wykształcenie (ile lat edukacji potrzeba), aby lektura nie sprawiała problemów.

W ramach analizy przedstawione są: klasa trudności tekstu (od 1 do 7) oraz wskaźniki mglistości. Interpretacja klasy trudności tekstu przedstawiona jest poniżej[96]:

| Klasa | Opisowe etykiety | Orientacyjnie wymagane wykształcenie odbiorcy |
|---|---|---|
| 1 | Tekst dziecinnie łatwy | Klasy 1-3 szkoły podstawowej |
| 2 | Tekst bardzo łatwy | Klasy 3-6 szkoły podstawowej |
| 3 | Tekst łatwy, zrozumiały dla przeciętnego Polaka | Gimnazjum |
| 4 | Tekst nieco trudniejszy, zrozumiały dla osób z wykształceniem średnim lub mających duże doświadczenie życiowe | Liceum |
| 5 | Tekst trudniejszy, zrozumiały dla ludzi wykształconych | Studia licencjackie/inżynierskie |
| 6 | Tekst trudny w odbiorze dla przeciętnego Polaka | Studia magisterskie |
| 7 | Tekst bardzo skomplikowany, fachowy, którego zrozumienie może wymagać wiedzy specjalistycznej | Doktorat lub specjalizacja w dziedzinie, której dotyczy tekst |

Indeks mglistości FOG został wyliczony w trzech formach:

→ FOG: formy hasłowe (indeks FOG wyliczony przy założeniu, że wyrazy trudne to te, których formy hasłowe mają cztery sylaby lub więcej);

[96] Źródło: http://www.jasnopis.pl/aplikacja#, dostęp: 20.12.2016 r.

- → FOG: formy tekstowe (indeks FOG wyliczony przy założeniu, że wyrazy trudne to te, których formy znalezione w tekście mają cztery sylaby lub więcej);
- → FOG: rzadkie tekstowe (indeks FOG wyliczony przy założeniu, że wyrazy trudne to te, które nie są powszechnie znane, a których formy hasłowe mają cztery sylaby lub więcej).

Poszczególne poziomy przystępności prezentują się następująco:

- → Przystępność na poziomie szkoły podstawowej (FOG 1 – 6)
- → Przystępność na poziomie gimnazjum (FOG 7 – 9)
- → Przystępność na poziomie szkoły średniej (FOG 10 – 12)
- → Przystępność na poziomie studiów licencjackich (FOG 13 – 15)
- → Przystępność na poziomie studiów magisterskich (FOG 16 – 17)
- → Przystępność na poziomie studiów doktoranckich (FOG 18 – 21)
- → Wymagany doktorat (FOG 22 i więcej).

Pod względem mglistości języka przeanalizowane zostały wybrane akapity (po około 1000 znaków każdy) głównych korpusów tekstu Strategii (korpusy te to: wprowadzenie; diagnoza/nowy model rozwoju; cele i obszary; system realizacji). Wraz z tekstem SOR analizie semiotycznej i komunikacyjnej zostało poddane jego otoczenie – podstrona internetowa MR, na której zamieszczona jest Strategia.

**ANALIZY EKONOMETRYCZNE**

Wybór metod prognozowania wskaźników SOR uwarunkowany będzie przede wszystkim zawartością bazy danych i długością szeregów czasowych. Prognozy wyznaczane będą tylko dla tych wskaźników, dla których dysponowano obserwacjami co najmniej za dziesięć lat. W pozostałych przypadkach prognozy nie zostaną wyznaczone, gdyż szeregi czasowe będą zbyt krótkie do wyznaczenia choćby prognoz krótkoterminowych. Część wskaźników nie będzie również dokładnie zdefiniowana, co zostało zaznaczone w raporcie głównym.

Niewielka liczba obserwacji będzie determinować także długość horyzontu prognozy. Wyznaczanie prognoz długoterminowych na podstawie krótkich szeregów czasowych nie jest uzasadnione. Przyjęto, że długość horyzontu prognozy jest równa (w przybliżeniu) połowie liczby danych historycznych. Jeśli zatem szereg czasowy zawierać będzie obserwacje dla dziesięciu lat, to wyznaczenie prognozy będzie na pięć kolejnych lat. Tego typu podejście w większości przypadków nie pozwoli na wyznaczenie prognoz do 2030 roku. Wówczas przewidywanie zjawisk do 2030 roku będzie opierało się na podejściu eksperckim.

Małe liczebności, jak i luki w danych sprawia, że możliwe będzie skonstruowanie bardziej zaawansowanych modeli ekonometrycznych i statystycznych. Do ich zbudowania potrzebna jest bardziej dopracowana baza danych, uwzględniająca także zmienne, które nie pojawiają się w omawianej bazie danych.

**Opis zastosowanej metody**

Wyznaczanie prognoz długookresowych wymaga zbudowania modeli przyczynowo-opisowych lub modeli autoregresyjnych, ujmujących związki między zmiennymi, na co niestety nie pozwoliły dostępne informacje statystyczne (baza danych). Jakość tego typu modeli nie spełniałaby minimalnych wymagań odnośnie zazwyczaj stosowanych kryteriów statystycznych i ekonometrycznych.

Przyjęto, że w przypadku posiadanej bazy danych najbardziej zasadne będzie zastosowanie modeli szeregów czasowych. Brane pod uwagę będą różne klasy tych modeli. Jeżeli będzie to możliwe, poszczególne modele będą weryfikowane w oparciu o zazwyczaj stosowane kryteria statystyczno-ekonometryczne (stopień dopasowania modelu do wartości empirycznych, istotność parametrów modelu, kryteria informacyjne, własności składników losowych), jak i z punktu widzenia trafności prognoz ex post.

Rozważane były m.in. modele tendencji rozwojowych, w tym modele trendu potęgowego, przy czym zakres ich użycia nie był duży, ze względu na dość słabe zdolności adaptacyjne tego typu modeli. Analizowane szeregi czasowe rzadko też charakteryzowały się jednoznacznymi prawidłowościami w zakresie dynamiki. Zaobserwowana dynamika wskaźników skłaniała raczej do stosowania modeli adaptacyjnych. W związku z tym najczęściej stosowanymi modelami prognostycznymi będą modele wyrównywania wykładniczego (modele Browna i Holta przedstawione poniżej). Modele te dość dobrze dopasowywać będą się do zmian zachodzących w badanych zjawiskach. Jeżeli uznane zostanie, że wyznaczenie prognozy w przypadku danego szeregu czasowego jest zasadne, to wybierany będzie model, dający – według zespołu – najbardziej wiarygodne prognozy. Testowane będą modele dla różnych stałych wygładzania, a następnie przyjmowane będą modele prowadzące do – zdaniem zespołu – najtrafniejszych prognoz. Poza kryteriami statystyczno-formalnymi, brane będą pod uwagę były również czynniki jakościowe czyli opinie ekspertów.

Należy przy tym zaznaczyć, że krótkoterminowe i średniookresowe prognozy będą wyznaczane przez ekstrapolację, a więc są one zasadne przy założeniu, że zaobserwowane w latach, z których pochodzą dane, prawidłowości będą kontynuowane. W przypadku wielu wskaźników tego typu założenie budzą jednak wątpliwości, w związku z czym zastosowane będzie podejście eksperckie, w którym wskazywane będą ogólne tendencje w zakresie prognozowanych zjawisk. Dotyczyć będzie to również tych zjawisk, które zależą od decyzji, także o charakterze politycznym („czyste sytuacje decyzyjne” – wyjaśnienie w raporcie głównym). W tego typu przypadkach prognoza metodą ekspercką będzie co najwyżej opinią, co do możliwości realizacji przyjętych celów.

Zdaniem zespołu dokonującego ewaluacji zasadne byłoby prowadzenie prac analitycznych w oparciu o jedną, wspólną bazę danych dla wszystkich zespołów pracujących nad SOR. Chodzi o prace, które prowadzone będą w ramach SOR oraz o dokumenty dodatkowe, w tym m.in. o opracowanie przygotowane przez WiseEuropa (Prognoza rozwoju gospodarczego, Warszawa 2016)[97].

[97] W przypadku prowadzonych prac ewaluacji wskaźników SOR jest było to jednak możliwe.

Poniżej przedstawiono modele prognozowania wartości wskaźników SOR, które zastosowano w niniejszym raporcie.

**Model Browna**

Model Browna (prostego wygładzania wykładniczego) stosuje się, gdy występują wahania losowe wokół pewnej określonej wartości stałej. Wartości przed prognozą poddawane są procesowi wygładzania. Dla danego ciągu *n* zarejestrowanych wartości $x_1, x_2,\dots,x_n$ wartości wygładzone ($F_t$) wyznaczane są ze wzorów:

$$F_1 = x_1 \tag{2.1}$$

oraz:

$$F_t = \alpha x_t + (1-\alpha)F_{t-1} \tag{2.2}$$

gdzie $\alpha \in (0;1\rangle$ jest stałą wygładzania.

Na podstawie wygładzonego ciągu wartości $F_1, F_2, \dots, F_n$ jest prognoza dla $m$ jednostek czasu na przód:

$$y_{n+k} = F_n + (x_{n-m+k} - x_n)(F_n - F_{n-1}) \tag{2.3}$$

przy czym:

$$k = n+1, n+2, \dots, n+m \tag{2.4}$$

Wartość $y_{n+k}$ jest sprognozowaną wartością dla ciągu $x_1, x_2, \dots, x_n$ w chwili czasu $n+k$.

**Model Holta**

Model Holta stosuje się gdy występuje trend oraz wahania przypadkowe. Podobnie jak w modelu Browna wartości przed prognozą poddawane są procesowi wygładzania. Dla danego ciągu $n$ zarejestrowanych wartości $x_1, x_2, \dots, x_n$ wartości wygładzone $(F_t)$ wyznaczane są ze wzorów:

$$F_1 = x_1 \tag{2.5}$$

oraz:

$$F_t = \alpha x_t + (1-\alpha)(F_{t-1} + S_{t-1}) \tag{2.6}$$

przy czym:

$$S_1 = y_2 - y_1 \tag{2.7}$$

$$S_t = \beta(F_t - F_{t-1}) + (1-\beta)S_{t-1} \tag{2.8}$$

gdzie $S_t$ jest wygładzoną wartością trendu, a $\beta \in (0;1\rangle$ jest stałą wygładzania dla trendu.

Na podstawie wygładzonego ciągu wartości $F_1, F_2, \dots, F_n$ wykonywana jest prognoza dla $m$ jednostek czasu na przód:

$$y_{n+k} = F_n + S_n(x_{n-m+k} - x_n) \tag{2.9}$$

przy czym:

$$k = n + 1, n + 2, \dots, n + m \tag{2.10}$$

Wartość chwili czasu $y_{n+k}$ jest sprognozowaną wartością dla ciągu $x_1, x_2, \dots, x_n$ w chwili czasu $n + k$.

**Model potęgowy**

Model potęgowy stosuje się gdy trend jest nieliniowy i ma charakter zbliżony do potęgowego. Dla danego ciągu $n$ zarejestrowanych wartości $x_1, x_2, \dots, x_n$ w chwilach czasu $t_1, t_2, \dots, t_n$ dokonuje się logarytmowania wartości ciągu:

$$x'_i = \ln x_i \tag{2.11}$$

oraz czasu:

$$t'_i = \ln t_i \tag{2.12}$$

Dla powstałego w ten sposób ciągu $x'_1, x'_2, \dots, x'_n$ szacowane są parametry modelu $a$:

$$a = \frac{\sum_i^n (x'_i - \bar{x}')(t'_i - \bar{t}')}{\sum_i^n (t'_i - \bar{t}')^2} \tag{2.13}$$

oraz $b$:

$$b = \bar{x}' - a\bar{t}' \tag{2.14}$$

Na podstawie parametrów modelu $a$ i $b$ wykonywana jest prognoza dla jednostek czasu $t_{n+k}$:

$$y_{n+k} = e^{\alpha \log t_{n+k} + b} \tag{2.15}$$

Wartość $y_{n+k}$ jest sprognozowaną wartością dla ciągu $x_1, x_2, \dots, x_n$ w chwili czasu $n + k$.

### 4.1.3. Szczegółowe założenia metodyczne w zakresie analizy trafności, oraz spójności wewnętrznej i zewnętrznej poszczególnych obszarów w SOR – wytyczne dla ekspertów

**Ogólne założenia**

1. Przyjmujemy definicje badania trafności, spójności wewnętrznej i spójności zewnętrznej w największym stopniu zgodne z SOPZ.
    a. **Trafność** – w jakim stopniu przyjęte cele (i narzędzia realizacji) strategii odpowiadają zidentyfikowanym problemom i/lub realnym potrzebom grup docelowych. Ocena poprzez **odpowiedź na kwestie powiązane z dwoma pytaniami w SOPZ**:
        → Czy pakiet interwencji publicznych planowanych w SOR trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i cele rozwojowe kraju?

→ Czy zaproponowana w ramach SOR logika interwencji umożliwi realizację założonych celów rozwojowych?

W skrócie: Czy SOR dobrze diagnozuje problemy i stawia odpowiednie cele?

b. **Spójność wewnętrzna** – ocena komplementarności celów i dostosowanie do nich środków oraz dostosowanie celów do przewidzianych zasobów ludzkich, finansowo – technicznych, oraz prawnych. Ocena poprzez **odpowiedź na kwestie powiązane z dwoma pytaniami w SOPZ**:

→ Czy pakiet interwencji publicznych planowanych w SOR trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i cele rozwojowe kraju? (w ramach tego spójność wewnętrzna planowanych obszarów interwencji, programów, projektów oraz spójność pomiędzy nimi)

→ Czy zaproponowana w ramach SOR logika interwencji umożliwi realizację założonych celów rozwojowych?

W skrócie: Czy i w jakim stopniu SOR umożliwia rozwiązanie zdiagnozowanych problemów?

Brak spójności, w sensie oceny technicznej, może przybierać postać pominięcia (jakiegoś wymiaru zjawiska, uwarunkowań, grupy docelowej), braku powiązania lub niewystarczającego powiązania (dotyczy to w szczególności powiązania między zasobami, działaniami i efektami) lub sprzeczności (brak logiki lub ewidentny konflikt interesów).

c. **Spójność zewnętrzna** – ocena spójności celów i założeń SOR z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie globalnym, unijnym i krajowym. Analizując spójność należy wziąć pod uwagę, że jest ona stopniowalna. W najlepszym razie brak spójności może oznaczać pominięcie, ale może wystąpić też niezgodność czy wręcz sprzeczność.

W skrócie: W jakim stopniu SOR wpisuje się w istniejące strategie i polityki?

Brak spójności z dokumentami strategicznymi, w sensie oceny technicznej, może przyjmować postać pominięcia (np. SOR nie uwzględnia wątku obecnego w innych dokumentach strategicznych), niezgodności (np. SOR zakłada wspieranie jednej grupy branż, a inny dokument wskazuje na inną grupę) czy sprzeczności (ewidentny konflikt celów).

Nawiązując do odbytych dyskusji o zakresie rozumienia spójności wew. i zewn. należy więc przyjąć, że spójność zewnętrzną odnosimy do dokumentów programowych i strategicznych, a nie do jakiegokolwiek zewnętrznego (np. istniejąca ekspertyza) punktu odniesienia dla ocen eksperckich.

2. Praca eksperta oceniającego obszar interwencji wskazany w SOR polega na:
   a. wykorzystaniu wspólnej dla całego zespołu ekspertów **metodologii** (opis poniżej, schemat – Rysunek 3),
   b. ocenie spójności wewnętrznej i spójności zewnętrznej SOR poprzez wypełnienie roboczych **tabel spójności** (tabela 1 i tabela 2)
   c. syntetyzacji oceny obszaru SOR poprzez uzupełnienie przez każdego z ekspertów przypisanych do 12 obszarów:

→ **tabeli głównej** (tabela 3) – w ramach oceny prowadzonej zgodnie z kryteriami trafności, spójności wewnętrznej i zewnętrznej, jej zasadniczą część będą stanowić odpowiedzi na pytania badawcze zgodnie z SOPZ oraz pytania dodatkowe. Ponadto, tabela zawiera elementy związane z etapem przygotowania do analizy oraz elementy „techniczne”, ułatwiające komunikację wyników (skale ocen, uzasadnienia). Rezultatem będzie sporządzenie 12 raportów cząstkowych – po jednym na każdy z obszarów;

→ **tabeli dodatkowej** (tabela 4 - macierz wpływu dla 12 obszarów):

- ✓ A1. Reindustrializacja
- ✓ A2. Rozwój innowacyjnych firm
- ✓ A3. Małe i średnie przedsiębiorstwa
- ✓ A4. Kapitał dla rozwoju
- ✓ A5. Ekspansja zagraniczna
- ✓ B1. Spójność społeczna
- ✓ B2. Rozwój zrównoważony terytorialnie
- ✓ C1. Prawo w służbie obywatela i gospodarki
- ✓ C2. Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem
- ✓ C3. E-państwo
- ✓ C4. Finanse publiczne
- ✓ C5. Efektywność wykorzystania środków UE

Eksperci powinni rozpocząć swoją pracę od zapoznania się z opisem metodologii i załączonymi do niej narzędziami. Poszczególne tabele mogą być uzupełniane zarówno w fazie analizy, jak i – do pewnego stopnia – w fazie przygotowawczej. Tabele spójności wewnętrznej i zewnętrznej (tabela 3 i 4) należy traktować jako narzędzia roboczo wspierające ekspertów w dokumentowaniu ich pracy – spostrzeżeń i wniosków. Będą one przekazane przez ekspertów jako aneksy do raportów cząstkowych. Są one komplementarne z tabelą główną i tabelą dodatkową (tabela 5 i 6), kluczowych dla sporządzenia raportu cząstkowego z analizy obszaru.

3. Przyjmujemy, zgodnie z podziałem i przypisaniem ekspertów do 12 obszarów, że każdy z nich pracuje jednocześnie nad oceną trafności, spójności wewnętrznej i spójności zewnętrznej.
4. Rozdział VI SOR – obszary wpływające na osiągnięcie celów Strategii wymaga raczej osobnych, przekrojowych opracowań (potraktowanie ich wyłącznie jako dodatku do oceny 12 obszarów jest niewystarczające). Opinia ta wynika z szerszej refleksji nad sposobem traktowania czynników „horyzontalnych” w dotychczasowych praktykach programowania i zarządzania strategicznego: czynniki horyzontalne, choć kluczowe, są trudne (nawet technicznie) do ujęcia w analizie i bardzo często operacyjnie uzyskują niższy status (paradoks). Rzeczy ważne nie powinny ulegać rozproszeniu, stąd propozycja, żeby potraktować je osobno i przekrojowo (1 ekspert na czynnik lub kilka czynników dla 1 eksperta)
5. W ramach *desk research* uwzględniamy, oprócz dodatkowych pytań badawczych, jedną z dwóch dodatkowych metod – mapowanie celów interesariuszy.

**Metodyka**

Metodyka analizy trafności, spójności wewnętrznej i zewnętrznej w ramach desk research wyróżnia fazę przygotowania i fazę właściwej analizy. Po fazie przygotowania przeprowadzona zostanie dyskusja grupowa; zalecane są również bieżące, wzajemne konsultacje między ekspertami (w zależności od obszaru, problemu).

**Etapy desk research:**

Faza 1: Przygotowanie do analizy

1. Wymiarowanie obszaru.

Obejmuje identyfikacje wszystkich komponentów obszaru opisanych w SOR, a przez to określenie planowanego (oraz pożądanego) zakresu interwencji w obszarze. Wykonane w pierwszym kroku, umożliwi prowadzenie oceny przy pomocy wybranych kryteriów w odniesieniu do konkretnych polityk, działań, problemów, a ponadto pozwoli ocenić kompletność obszaru z punktu widzenia uwzględnienia (potrzeb) grup docelowych oraz sposób rozumienia obszaru. Zadanie ekspertów w tym punkcie obejmie również ewentualną identyfikację wymiarów, które zostały pominięte w opisie obszaru.

2. Identyfikacja grup docelowych oraz najważniejszych interesariuszy w obszarze, mogących mieć wpływ na wdrożenie działań zaplanowanych w SOR.

Poprzez ten krok do analizy desk research zostanie włączone dodatkowe pytanie (spójność SOR z politykami horyzontalnymi UE – polityka równości szans i polityka społeczeństwa informacyjnego) oraz dodatkowa metoda (mapowanie celów interesariuszy). Należy wskazać grupy, które zostały ujęte w obszarze jako docelowe oraz (ewentualnie) wskazać grupy pominięte w obszarze, ze szczególnym uwzględnieniem grup nieuprzywilejowanych (niepełnosprawni, seniorzy, przewlekle chorzy itp.). Osobnym zadaniem w tym kroku jest wskazanie grup/instytucji mających istotny wpływ na wdrożenie i realizację SOR.

3. Wskazanie stopnia wpływu analizowanego obszaru na każdy z pozostałych 11 obszarów: wpływ oznacza, że nie można mówić o neutralności, względnej neutralności.

W pierwszym kroku, poprzez wymiarowanie obszaru, eksperci odtworzą „domenę obszaru”, która w kroku drugim zostanie uzupełniona o aktorów społecznych (grupy, instytucje itd.). W kroku trzecim zostanie zdefiniowany sposób rozumienia otoczenia obszaru z punktu widzenia domeny i aktorów. Umożliwi to na dalszych etapach prac uwspólnianie wniosków i badanie synergii/braku synergii pomiędzy obszarami. Ponadto, ułatwi to komunikację pomiędzy zespołem ekspertów (wskazanie mocnych powiązań między obszarami pozwala na ściślejszą współpracę między ekspertami, wzajemne konsultowanie itp.)

4. Określenie poziomu badania spójności zewnętrznej, adekwatnego dla danego obszaru.

Należy przyjąć, że badanie spójności zewnętrznej jest możliwe na 4 poziomach:

→ globalnym,
→ ponadnarodowym (np. UE)
→ krajowym
→ regionalnym.

Każdy z obszarów jest „wrażliwy” na inny poziom spójności zewnętrznej, przy czym możliwa jest jednakowa wrażliwość na kilku poziomach. Generalnie jednak, badanie spójności zewnętrznej wyabstrahowanej od 12 obszarów mogłoby być zbyt mało specyficzne (zbyt ogólne), nieekonomiczne (szukanie spójności tam, gdzie nie jest ona bardzo istotna) i niepełne (może pomijać kwestie wymykające się dokumentom, jak interes kraju). Eksperci odpowiedzialni za obszary powinni zatem określić priorytety dla badania spójności zewnętrznej dla danego obszaru. Np. dla polityki innowacyjności wyżej w hierarchii oceny spójności mogłaby być polityka UE, ale priorytet powinien zostać przyznany polityce krajowej (gdyż Polska jako państwo należące do grupy „goniących” ma odmienne potrzeby i interesy, niż rozwinięte kraje zachodnie). Priorytetyzacja jest ważna, bo w warunkach ograniczonego czasu analizy pozwoli na wybór mocniejszych i potencjalnie ważniejszych, z punktu widzenia wdrożenia SOR, wniosków.

5. Opracowanie listy dokumentów stanowiących podstawę dla kroków 1, 3 i 4.

Ten krok stanowi bezpośrednie przygotowanie do analiz. Zestawienie dokumentów pozwoli na uzasadnienie i wzmocnienie argumentacji prowadzonej w fazie analiz.

Faza 2: Właściwa analiza *desk research*

Faza ta polega przede wszystkim na **udzieleniu odpowiedzi na pytania/kwestie badawcze** przypisane do poszczególnych modułów badania i kryteriów ewaluacji.

6. Ocena potencjalnego wpływu SOR na sytuację grup docelowych oraz interes grup i instytucji mających wpływ na wdrożenie.

Eksperci będą poszukiwać odpowiedzi na pytania badawcze:

→ Które ze zidentyfikowanych grup docelowych będą głównymi beneficjentami wdrożenia SOR?
→ Czy z perspektywy danego obszaru można wskazać potencjalne grupy docelowe pominięte w SOR?
→ W jakim stopniu realizacja SOR sprzyja/zagraża realizacji interesu instytucji/grup, które mogą mieć wpływ na wdrożenie SOR?
→ Jaki jest potencjał i motywacja tych instytucji/grup do uczestnictwa we wdrażaniu programu?

7. Ocena trafności i spójności wewnętrznej.

Realizacja modułu 1 badania ewaluacyjnego poprzez analizy desk research polegać będzie na udzieleniu odpowiedzi (wypełnienie tabeli głównej i tabeli dodatkowej) na następujące kwestie:

→ zasadność interwencji publicznej w poszczególnych obszarach tematycznych (filarach) opisanych w SOR;
→ trafność oparcia interwencji na diagnozach społeczno-ekonomicznych;
→ sposób priorytetyzacji zidentyfikowanych w diagnozie wyzwań i potrzeb społeczno-ekonomicznych;
→ aktualność i trafność danych i analiz trendów społeczno-ekonomicznych wykorzystanych w diagnozach;
→ spójność wewnętrzną interwencji w ramach obszarów tematycznych / programów / projektów oraz pomiędzy nimi;

- → trafność zaproponowanych celów w kontekście zidentyfikowanych wyzwań i potrzeb społeczno-ekonomicznych (czy zdiagnozowane problemy i wyzwania przekładają się we właściwych proporcjach na cele SOR; czy i z jakiego powodu problemy zidentyfikowane w diagnozie zostały w pominięte w projekcie interwencji).
- → analiza i ocena związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy zaplanowanymi działaniami i oczekiwanymi efektami (w tym rola i wkład kluczowych programów i projektów dla realizacji celów SOR);
- → trafność sposobu uwzględnienia wymiaru terytorialnego interwencji;
- → trafność zastosowania poszczególnych form wsparcia;
- → uzasadnienie empiryczne i teoretyczne związków przyczynowo-skutkowych, na których zbudowana jest logika interwencji (czy logika interwencji wynika z ogólnie przyjętych teorii społeczno-ekonomicznych oraz czy oparta jest na przytoczonych dowodach empirycznych w postaci badań naukowych, badań ewaluacyjnych, analiz, studiów itp.);
- → wpływ innych polityk, strategii i programów wdrażanych na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym oraz innych czynników zewnętrznych związanych z bieżącą i prognozowaną sytuacją społeczno- gospodarczą na realizację założeń i celów strategii;
- → uwarunkowania zewnętrzne w stosunku do SOR mające wpływ na jej skuteczność i efektywność (w tym analiza ryzyk).

Dodatkowo, w ramach uwzględnienia pytania dodatkowego: „W jakim stopniu cele SOR mogą zostać zrealizowane przy współfinansowaniu funduszy unijnych w perspektywie programowania 2014-2020?”, eksperci odpowiedzialni za analizę obszaru „Efektywność wykorzystania środków UE” odpowiedzą na następujące kwestie:

- → W jakim stopniu działania i poddziałania założone w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020 umożliwiają realizację celów SOR?
- → Jakie założone typy projektów realizują cele SOR?
- → Jaka część dofinansowania unijnego może zostać spożytkowana na realizację celów SOR?
- → Jaka jest szacowana efektywność założonych w programach operacyjnych systemów wdrażania i zarządzania z punktu widzenia realizacji SOR?
- → Jakie bariery i trudności mogą wystąpić przy wykorzystaniu funduszy unijnych do wdrażania SOR?

8. Ocena spójności zewnętrznej.

Realizacja modułu 2 badania ewaluacyjnego poprzez analizy desk research polegać będzie na udzieleniu odpowiedzi (wypełnienie tabeli głównej i tabeli dodatkowej) na następujące kwestie:

- → spójność założeń i celów (w tym zdefiniowanych w diagnozach wyzwań i potrzeb rozwojowych) z najważniejszymi unijnymi celami strategicznymi (w jakim stopniu spodziewane efekty przyczynią się do realizacji celów strategicznych na różnych poziomach, w tym w szczególności do realizacji celów strategii Europa 2020);
- → spójność założeń i celów (w tym zdefiniowanych w diagnozach wyzwań i potrzeb rozwojowych) z najważniejszymi krajowymi dokumentami strategicznymi. W tym kontekście ewaluator sformułuje wnioski i rekomendacje dot. m.in. ewentualnej

konieczności przeprowadzenia aktualizacji dotychczas obowiązujących strategii, polityk i innych instrumentów.

Ocena spójności zewnętrznej powinna zostać przeprowadzona zgodnie z priorytetami określonymi w kroku 4 metodologii, przez ekspertów zajmujących się 12 obszarami.

W przypadku badania spójności zewnętrznej na poziomie krajowym**,** rekomenduje się uwzględnienie wniosków wynikających z ekspertyzy (J. Bober, J. Górniak, S. Mazur, M. Zawicki) *Programowanie strategiczne i jego realizacja jako narzędzia polityki rozwoju*, MRR 2008, wykorzystanej w dokumencie *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, MRR 2009. Przyjęto w niej (s. 25) 4 szczeble programowania i kategorie dokumentów strategicznych:

- → horyzontalne strategie długookresowe,
- → horyzontalne strategie średniookresowe; SOR stanowi aktualizację średniookresowej strategii rozwoju kraju,
- → inne strategie rozwoju,
- → programy operacyjne i krajowe

Układ zależności pomiędzy dokumentami prezentuje schemat poniżej. Rekomenduje się sprawdzanie spójności zewnętrznej SOR, jako odpowiednika strategii średniookresowej, z dokumentami, na które strategia tego typu ma bezpośrednie przełożenie oraz pominięcie pozostałych rodzajów dokumentów. Należy przy tym przyjąć, że w zależności od dokumentu, dla którego sprawdzana jest spójność (z) SOR, trzeba przyjąć inne pytanie badawcze:

- → dla dokumentów długookresowych można pytać o „wpisywanie się działań SOR” w ich zapisy, zgodność;
- → dla innych strategii rozwoju (9 zintegrowanych strategii) o zakres aktualizacji, jakie należałoby przeprowadzić, aby były one zgodne z SOR.

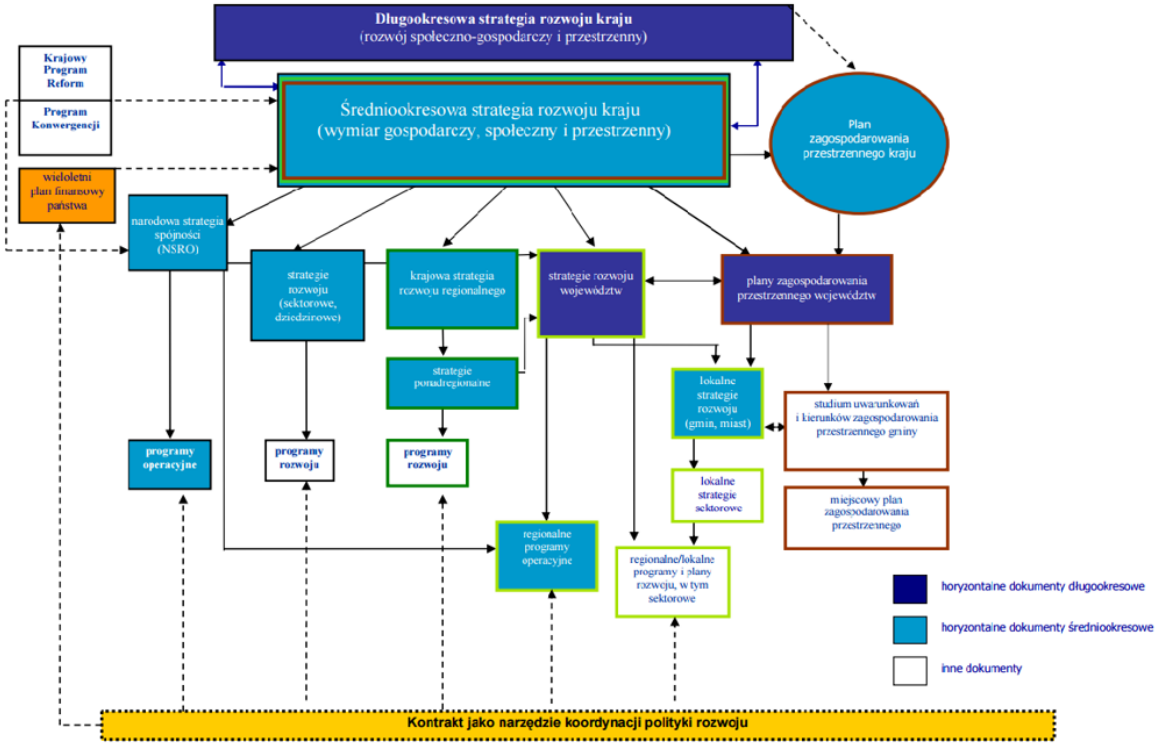
9. Ocena wpływu czynników „horyzontalnych” na obszar.

Celem wsparcia ekspertów pracujących nad oceną wpływu 5 czynników horyzontalnych na realizację strategii, zalecane jest, by eksperci zajmujący się 12 obszarami interwencji identyfikowali wątki, dla których wpływ 5 czynników jest szczególnie ważny z punktu widzenia:

- → Obszaru jako wycinka rzeczywistości społeczno-gospodarczej,
- → Zawartości opisu obszaru w SOR (jeśli dany czynnik jest pominięty lub szczególnie uwydatniony w opisie).

Zebrane od 12 ekspertów uwagi pozwolą na sprawdzenie i ewentualne uzupełnienie przekrojowych opisów 5 czynników horyzontalnych przygotowanych jako osobne opracowania.

Dodatkowo, w ramach mapowania celów interesariuszy (krok 6), 12 ekspertów pomoże w uzyskaniu odpowiedzi na pytanie: W jakim stopniu SOR jest spójna, w wymiarze diagnozy oraz wdrożenia i monitorowania, z politykami horyzontalnymi UE, w szczególności polityką równości szans i polityką społeczeństwa informacyjnego?




*Źródło: Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, MRR 2009, s. 30.*

**Rysunek 3.** Schemat metodyki desk research w badaniu trafności, spójności wewnętrznej i zewnętrznej SOR

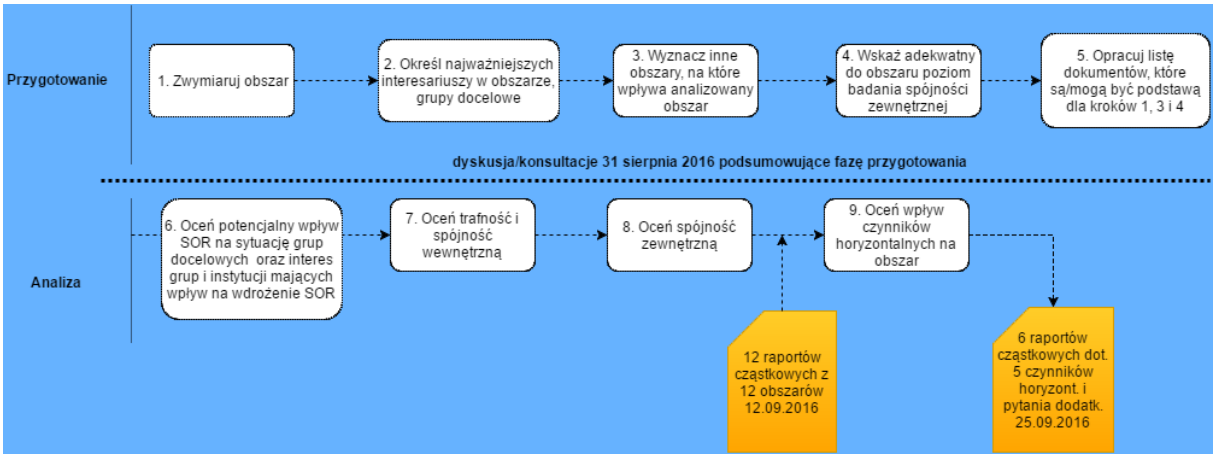


**Tabela 3.** Tabela spójności wewnętrznej (wzór)

| SPÓJNOŚĆ WEWNĘTRZNA – ocena komplementarności celów i dostosowanie do nich środków oraz dostosowanie celów do przewidzianych zasobów ludzkich, finansowo-technicznych, oraz prawnych. Ocena poprzez odpowiedź na kwestie powiązane z dwoma pytaniami w SOPZ:<br>→ Czy pakiet interwencji publicznych planowanych w SOR trafnie odpowiada na zdiagnozowane wyzwania i cele rozwojowe kraju? (w ramach tego spójność wewnętrzna planowanych obszarów interwencji, programów, projektów oraz spójność pomiędzy nimi<br>→ Czy zaproponowana w ramach SOR logika interwencji umożliwi realizację założonych celów rozwojowych? | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Numer | Nazwa obszaru w SOR | Wymiary obszaru (kierunki interwencji) | Niespójny fragment w SOR (charakterystyka) | Numer strony w SOR | Stopień niespójności wewnętrznej<br>A – sprzeczność – brak powiązania<br>C – niewystarczające powiązanie<br>D – pominięcie | Uzasadnienie oceny stopnia niespójności wewnętrznej SOR | Typ niespójności wewnętrznej SOR *(można zaznaczyć więcej niż jeden typ niespójności)*<br>A – terminologiczny<br>B – niespójność wewnętrzna obszaru<br>C – niespójność obszaru z innymi obszarami (jakimi?)<br>D – niespójność obszaru z programami i projektami kluczowymi dla realizacji celów SOR (jakimi?)<br>E – niespójność obszaru z czynnikami horyzontalnymi (jakimi?)<br>F – niespójność obszaru z innymi założeniami SOR (jakimi?)<br>G – inne (jakie?) | Uzasadnienie typu niespójności wewnętrznej | Konsekwencje niespójności wewnętrznej (*Czy zaproponowana w ramach SOR logika interwencji umożliwi realizację założonych celów rozwojowych*)<br>A – bardzo duże ryzyko niezrealizowania założonych celów rozwojowych<br>B – średnie ryzyko niezrealizowania założonych celów rozwojowych<br>C – niskie ryzyko niezrealizowania założonych celów rozwojowych | Uzasadnienie stopnia ryzyka dla niezrealizowania założonych celów | Konsekwencje wskazanej niespójności wewnętrznej dla procesu wdrażania SOR w tym dla instytucji wdrażających SOR w ramach wskazanego obszaru (jakich?) | Konsekwencje wskazanej niespójności wewnętrznej dla procesu monitorowania | Bibliografia |
| 1 | | | | | | | | | | | | | |
| 2 | | | | | | | | | | | | | |
| 3 | | | | | | | | | | | | | |
| 4 | | | | | | | | | | | | | |
| 5 | | | | | | | | | | | | | |
| 6 | | | | | | | | | | | | | |
| 7 | | | | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 8 | | | | | | | | | | | | | |
| 9 | | | | | | | | | | | | | |
| 10 | | | | | | | | | | | | | |

**Tabela 4.** Tabela spójności zewnętrznej (wzór)

| SPÓJNOŚĆ ZEWNĘTRZNA – ocena spójności celów i założeń SOR z najważniejszymi politykami i strategiami na poziomie globalnym, unijnym i krajowym. Analizując spójność należy wziąć pod uwagę, że jest ona stopniowalna. W najlepszym razie brak spójności może oznaczać pominięcie, ale może wystąpić też niezgodność czy wręcz sprzeczność. | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Numer | Nazwa obszaru w SOR | Wymiary obszaru (kierunki interwencji) | Niespójny fragment w SOR (charakterystyka) | Numer strony w SOR | Stopień niespójności zewnętrznej<br>A – sprzeczność<br>B – niezgodność<br>C – pominięcie | Typ niespójności zewnętrznej SOR *(można zaznaczyć więcej niż jeden typ niespójności)*<br>A – niespójność z dokumentami regionalnymi<br>B – niespójność z najważniejszymi krajowymi dokumentami strategicznymi<br>C – niespójność z najważniejszymi dokumentami unijnymi<br>D – niespójność z dokumentami globalnymi | Rodzaj dokumentów niespójnych z SOR *(można zaznaczyć więcej niż jeden typ dokumentów)*<br>A – dokumenty regionalne (jakie?)<br>B – krajowe (jakie?)<br>C – dokumenty unijne (jakie?)<br>D – dokumenty globalne (jakie?) | Uzasadnienie typu niespójności zewnętrznej | Konsekwencje wskazanej niespójności zewnętrznej<br>A – modyfikacja SOR<br>B – aktualizacja dokumentów zewnętrznych (jakich?) |
| 1 | | | | | | | | | |
| 2 | | | | | | | | | |
| 3 | | | | | | | | | |
| 4 | | | | | | | | | |
| 5 | | | | | | | | | |
| 6 | | | | | | | | | |
| 7 | | | | | | | | | |
| 8 | | | | | | | | | |
| 9 | | | | | | | | | |
| 10 | | | | | | | | | |

**Tabela 5.** Tabela główna (wzór)

| | WYSZCZEGÓLNIENIE | INSTRUKCJA |
|---|---|---|
| | **Nazwa obszaru** | *Wstaw nazwę jednego z 12 obszarów (str. 2 opisu metodologii)* |
| | **Eksperci** | *Pierwsze w kolejności nazwisko eksperta wiodącego* |
| Kompletność/mapowanie celów interesariuszy | **Wymiary obszaru (kierunki interwencji)** | *Wypisz na podstawie SOR* |
| | **Brakujące wymiary (kierunki interwencji / elementy / komponenty)** | *Czego nie uwzględnia SOR?* |
| | **Dokumenty uzasadniające wskazanie brakujących wymiarów** | *Np. literatura, w której obszar jest szerzej / inaczej zdefiniowany, raporty, diagnozy* |
| | **Grupy docelowe** | *Wypisz wszystkie, wprost uwzględnione w SOR, wskaż główne* |
| | **Grupy pominięte, ze szczególnym uwzględnieniem grup nieuprzywilejowanych** | *Wskaż potencjalnie ważne grupy docelowe, nieuwzględnione wprost w SOR* |
| | **Instytucje i grupy ważne dla wdrożenia SOR** | *Wypisz wszystkie* |
| | **Ocena kompletności obszaru** | *-2: opis obszaru nie uwzględnia ważnych wymiarów i grup docelowych<br>-1: opis prawie kompletny<br>0: opis kompletny<br>1: obszar zbyt szeroko zdefiniowany (za dużo wymiarów i/lub grup docelowych)* |
| | **Uzasadnienie oceny kompletności obszaru** | *max. 3 zdania* |
| | **Ocena wpływu SOR na interesy grup/instytucji posiadających wpływ na wdrożenie** | *ocena w układzie: grupa/wpływ SOR (zbieżność - neutralność - rozbieżność)* |
| Trafność i spójność wewnętrzna | **Problemy terminologiczne** | *jeśli występują, opisz, na czym polegają* |
| | **Zasadność interwencji publicznej w obszarze wraz z uzasadnieniem (3 najważniejsze argumenty, w odniesieniu do przyjętej priorytetyzacji wyzwań i potrzeb)** | *-1 interwencja nieuzasadniona, 0 - interwencja uzasadniona, 1- interwencja konieczna* |
| | **Trafność wykorzystanych diagnoz wraz z uzasadnieniem (najważniejsze argumenty/przykłady dla każdego z wymiarów obszaru)** | *-2 diagnozy w większości nietrafne, -1 diagnozy częściowo nietrafne lub niepełne, 0 - diagnozy trafne. Jeśli nietrafne lub niepełne, wskazać możliwe uzupełnienia ze źródłami* |
| | **Ocena aktualności danych i trendów użytych w diagnozach** | *Stan na dzień dzisiejszy lub - jeśli dostępne wiarygodne prognozy - w odniesieniu do aktualnych prognoz. -1 nieaktualne, 0 aktualne. Jeśli nieaktualne, wskazać bardziej aktualne dane/źródła.* |
| | **Trafność przyjętych celów w odniesieniu do diagnoz wraz z uzasadnieniem (najważniejsze argumenty/przykłady dla każdego z wymiarów obszaru)** | *-2 cele nie odpowiadają postawionej diagnozie, -1 cele częściowo odpowiadają diagnozie, 0 - cele dobrze dostosowane do diagnozy, 1 - cele wykraczają poza wyzwania/problemy zidentyfikowane w diagnozie* |
| | **Ocena obecnych w SOR uzasadnień empirycznych i teoretycznych dla związków przyczynowo-skutkowych** | *czy logika interwencji wynika z ogólnie przyjętych teorii społeczno-ekonomicznych oraz czy oparta jest na przytoczonych dowodach empirycznych w postaci badań naukowych, badań ewaluacyjnych, analiz, studiów itp. -2 - brak uzasadnienia lub niewłaściwe uzasadnienie,* |

| | | |
|---|---|---|
| | | *-1 częściowe lub niepełne uzasadnienie, 0 - prawidłowe i pełne uzasadnienie* |
| | **Ocena związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy działaniami i efektami** | *1 zdanie oceny ogólnej (rola i wkład kluczowych programów i projektów dla realizacji celów SOR), tam, gdzie konieczne, wskazanie mediatorów i moderatorów warunkujących skuteczność, plus wskazanie ewentualnych wyjątków, niejasności, trudności w ocenie* |
| | **Horyzontalny vs. Terytorialny charakter interwencji** | *Jeżeli interwencja ma charakter terytorialny (np. zakłada wykorzystanie istniejącej lokalnie infrastruktury, odwołuje się do RIS), opisz, na czym to polega (2-3 zdania)* |
| | **Ocena trafności form wsparcia wraz z uzasadnieniem (najważniejsze argumenty/przykłady dla każdego z wymiarów obszaru)** | *- 2 formy wsparcia (narzędzia, środki) nietrafne, -1 formy wsparcia częściowo trafne, 0 - właściwie dobrane formy wsparcia* |
| | **Ewentualny wpływ innych polityk, strategii i programów wdrażanych na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym na realizację celów SOR** | *-1 wpływ negatywny, 0 - wpływ pozytywny* |
| | **Ryzyka związane z uwarunkowaniami zewnętrznymi w stosunku do SOR, mogącymi wpływać na jej skuteczność i efektywność** | *Wypisz kolejno ryzyka, porządkując od najważniejszego* |
| Spójność zewnętrzna | **Poziom oceny spójności zewnętrznej** | *wypisz wszystkie, wskaż najważniejszy dla obszaru* |
| | **Uzasadnienie wyboru priorytetowego poziomu oceny spójności zewnętrznej** | *krótko, w miarę możliwości ze wskazaniem odpowiednich dokumentów, przepisów itp.* |
| | **Dokumenty, z którymi sprawdzana jest spójność zewnętrzna** | *Dla każdego poziomu oceny* |
| | **Ocena spójności założeń i celów (w tym zdefiniowanych w diagnozach wyzwań i potrzeb rozwojowych) z najważniejszymi unijnymi celami strategicznymi** | *Jeśli analizowany poziom unijny: ogólna ocena spójności dla każdego wymiaru obszaru. Jeśli występuje niezgodność, wskazać na czym polega. Określić charakter niespójności (przemilczenie/niedookreślenie, brak zgodności, sprzeczność)* |
| | **Ocena spójności założeń i celów (w tym zdefiniowanych w diagnozach wyzwań i potrzeb rozwojowych) z najważniejszymi krajowymi dokumentami strategicznymi** | *Ogólna ocena spójności dla każdego wymiary obszaru. Określenie charakteru niespójności (przemilczenie/niedookreślenie, brak zgodności, sprzeczność). Wskazanie niezbędnych uaktualnień/koniecznych zmian.* |
| Czynniki horyzontalne | **Znaczenie kapitału ludzkiego i społecznego dla obszaru** | *a) Istotność dla realizacji celów obszaru, ocena 1 (bardzo mała) do 5 (bardzo duża)*<br>*b) Stopień uwzględnienia czynnika w opisie obszaru w SOR,*<br>*-2 czynnik pominięty,*<br>*-1 czynnik słabo uwzględniony,*<br>*0 - czynnik uwzględniony w odpowiednim zakresie,*<br>*1 - czynnik mocno uwydatniony* |
| | **Znaczenie transportu dla obszaru** | *a) Istotność dla realizacji celów obszaru, ocena 1 (bardzo mała) do 5 (bardzo duża)*<br>*b) Stopień uwzględnienia czynnika w opisie obszaru w SOR,*<br>*-2 czynnik pominięty,*<br>*-1 czynnik słabo uwzględniony,*<br>*0 - czynnik uwzględniony w odpowiednim zakresie,*<br>*1 - czynnik mocno uwydatniony* |
| | **Znaczenie energii dla obszaru** | *a) Istotność dla realizacji celów obszaru, ocena* |

| | | |
|---|---|---|
| | | *1 (bardzo mała) do 5 (bardzo duża)*<br>*b) Stopień uwzględnienia czynnika w opisie obszaru w SOR,*<br>*-2 czynnik pominięty,*<br>*-1 czynnik słabo uwzględniony,*<br>*0 - czynnik uwzględniony w odpowiednim zakresie,*<br>*1 - czynnik mocno uwydatniony* |
| | **Znaczenie środowiska naturalnego dla obszaru** | *a) Istotność dla realizacji celów obszaru, ocena 1 (bardzo mała) do 5 (bardzo duża)*<br>*b) Stopień uwzględnienia czynnika w opisie obszaru w SOR,*<br>*-2 czynnik pominięty,*<br>*-1 czynnik słabo uwzględniony,*<br>*0 - czynnik uwzględniony w odpowiednim zakresie,*<br>*1 - czynnik mocno uwydatniony* |
| | **Znaczenie bezpieczeństwa narodowego dla obszaru** | *a) Istotność dla realizacji celów obszaru, ocena 1 (bardzo mała) do 5 (bardzo duża)*<br>*b) Stopień uwzględnienia czynnika w opisie obszaru w SOR,*<br>*-2 – czynnik pominięty,*<br>*-1 – czynnik słabo uwzględniony,*<br>*0 – czynnik uwzględniony w odpowiednim zakresie,*<br>*1 – czynnik mocno uwydatniony* |

**Tabela 6.** Matryca wzajemnego wpływu obszarów (wzór)

**Uwaga!** biała komórka to ocena wpływu na skali (wpływ negatywny, brak wpływu, wpływ pozytywny) wraz z uzasadnieniem

jasnoszara to komórka, w której (w miarę możliwości) wpisujemy źródło danych (konkretny dokument) dokumentujące taki wpływ

| | A1. Reindustrializacja | A2. Rozwój innowacyjnych firm | A3. Małe i średnie przedsiębiorstwa | A4. Kapitał dla rozwoju | A5. Ekspansja zagraniczna | B1. Spójność społeczna | B2. Rozwój zrównoważony terytorialnie | C1. Prawo w służbie obywatela i gospodarki | C2. Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem | C3. E-państwo | C4. Finanse publiczne | C5. Efektywność wykorzystania środków UE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A1. Reindustrializacja | | | | | | | | | | | | |
| A2. Rozwój innowacyjnych firm | | | | | | | | | | | | |
| A3. Małe i średnie przedsiębiorstwa | | | | | | | | | | | | |
| A4. Kapitał dla rozwoju | | | | | | | | | | | | |
| A5. Ekspansja zagraniczna | | | | | | | | | | | | |
| B1. Spójność społeczna | | | | | | | | | | | | |
| B2. Rozwój zrównoważony terytorialnie | | | | | | | | | | | | |
| C1. Prawo w służbie obywatela i gospodarki | | | | | | | | | | | | |
| C2. Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem | | | | | | | | | | | | |
| C3. E-państwo | | | | | | | | | | | | |
| C4. Finanse publiczne | | | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| wykorzystania środków UE | | | | | | | | | | | | |

### 4.1.4. Narzędzia badawcze

W ramach badań jakościowych wykorzystane zostaną następujące narzędzia badawcze:

#### 4.1.4.1. Scenariusz wywiadu IDI z kluczowymi przedstawicielami MR oraz Polskiego Funduszu Rozwoju – *(obszary problemowe poruszone w trakcie wywiadów)*

**WYWIAD Z PRZEDSTAWICIELEM WYDZIAŁU KOORDYNACJI POLITYKI ROZWOJU DEPARTAMENTU STRATEGII ROZWOJU W MINISTERSTWIE ROZWOJU**

- → projekty flagowe i strategiczne w SOR,
- → fiszki projektowe,
- → wskaźniki w SOR w obszarze reindustrializacja,
- → kwestie definicyjne w SOR,
- → komponent społeczny w SOR,
- → bariery związane z powstaniem i wdrożeniem SOR,
- → rola Ministerstwa Rozwoju w zakresie wdrażania SOR,
- → SOR w kontekście poprzednich dokumentów strategicznych (DSRK, ŚSRK),
- → źródła finansowania SOR,
- → rola JST w kontekście realizacji SOR,
- → sektory strategiczne w SOR,
- → rola i charakterystyka instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie, monitoring SOR,
- → wskaźniki w SOR – zagadnienia metodologiczne.

**WYWIAD Z PRZEDSTAWICIELEM DEPARTAMENTU KOORDYNACJI STRATEGII I POLITYK ROZWOJU W MINISTERSTWIE ROZWOJU (KRAJOWA JEDNOSTKA EWALUACYJNA)**

- → fiszki projektowe,
- → system koordynacji wdrażania SOR,
- → wskaźniki w SOR,
- → współpraca międzyresortowych zespołów ds. SOR,
- → ewaluacja projektów realizowanych w ramach SOR,
- → metody wyróżnienia obszarów koncentracji działań oraz obszarów horyzontalnych w SOR,
- → kwestie definicyjne w SOR,
- → zarządzanie strategiczne w kontekście wdrażania SOR,
- → źródła danych wykorzystywanych w SOR,
- → procedury zarządzania projektami w kontekście wdrażania SOR,
- → SOR w kontekście poprzednich dokumentów strategicznych, (DSRK, ŚSRK).

**WYWIAD Z PRZEDSTAWICIELEM WYDZIAŁU ANALIZ W MINISTERSTWIE ROZWOJU**

- → powołanie ośrodka analityczno-programowego przewidzianego w SOR w kontekście charakterystyki funkcjonowania Rządowego Centrum Studiów Strategicznych,
- → ewaluacja i monitoring w SOR,
- → współpraca Ministerstwa Rozwoju z innymi resortami przy tworzeniu zapisów SOR,

- → charakterystyka funkcjonowania zespołów międzyresortowych ds. opracowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”,
- → wskaźniki w SOR,
- → wdrożenie SOR w kontekście funkcjonowania administracji publicznej oraz wcześniejszych dokumentów strategicznych,
- → projekty flagowe i strategiczne w SOR,
- → kwestie definicyjne w SOR,
- → perspektywa czasowa wskazana w SOR (2020),
- → finansowanie SOR,
- → rola MR w koordynacji i wdrażaniu SOR,
- → procedury zarządzania projektami w ramach SOR,
- → polityczne wsparcie wdrażania SOR.

**WYWIAD Z PRZEDSTAWICIELEM DEPARTAMENTU INNOWACJI W MINISTERSTWIE ROZWOJU**

- → sektory strategiczne w SOR,
- → kryteria wyboru sektorów strategicznych w SOR,
- → KIS-y i RIS-y a sektory strategiczne w SOR,
- → projekty flagowe i strategiczne w SOR,
- → innowacyjność polskich przedsiębiorstw w kontekście wdrażania SOR,
- → Narodowy System Innowacji w kontekście wdrażania SOR,
- → bariery rozwoju polskiej nauki,
- → wdrożenie SOR w kontekście funkcjonowania administracji publicznej,
- → ewaluacja i monitoring SOR,
- → znaczenie otoczenia zewnętrzne w kontekście wdrażania SOR.

**WYWIAD Z PRZEDSTAWICIELEM POLSKIEGO FUNDUSZU ROZWOJU**

- → koordynacja działalności instytucji wchodzących w skład PFR,
- → aktywność PFR w kontekście przygotowania SOR oraz fiszek projektowych,
- → strategia działalność PFR w kontekście wdrażania SOR,
- → zmiany w funkcjonowaniu instytucji wchodzących w skład PFR,
- → strategia wsparcia polskich przedsiębiorców przez PFR,
- → strategia wsparcie polskiej nauki przez PFR,
- → sektory strategiczne w SOR,
- → regionalizacja wsparcia oferowanego przez PFR,
- → charakterystyka podmiotów objętych wsparciem PFR,
- → instrumenty wsparcia oferowane przez SOR dla polskich przedsiębiorców,
- → środki sektora instytucji rządowych i samorządowych na działania prorozwojowe realizujące cele SOR w kontekście budżetu PFR,
- → projekty flagowe i strategiczne w SOR.

#### 4.1.4.2. Scenariusze wywiadów IDI z przedstawicielami 12 zespołów międzyresortowych ds. opracowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”

**PROPOZYCJE PYTAŃ OGÓLNYCH DO PRZEDSTAWICIELA KAŻDEGO ZESPOŁU MIĘDZYRESORTOWEGO**

→ Jakie główne bariery dostrzega Pan/Pani na etapie wdrażania rozwiązań zaproponowanych w ramach obszaru w SOR, za który odpowiadała Pana/Pani grupa robocza?

→ Proszę wskazać głównych partnerów (interesariuszy) MR w zakresie realizacji celów zaproponowanych w ramach obszaru SOR, za który odpowiadała Pani/Pana grupa robocza.

→ Jak oceniają Państwo prace w ramach grupy roboczej (Proszę o podanie przykładów trudności oraz dobrych praktyk, które można wykorzystać na etapie wdrażania SOR). Jaka powinna być rola grup roboczych na etapie wdrażania SOR?

→ Jaka będzie rola i kompetencje poszczególnych organów administracji w odniesieniu do działań zaplanowanych w obszarze SOR, za który odpowiadała Pana/Pani grupa robocza?

→ Jak dokładnie zdefiniowani są beneficjenci interwencji w ramach obszaru, za który odpowiadała Pana/Pani grupa robocza? Kto najbardziej skorzysta na proponowanych zmianach? Jakiego typu przedsiębiorstwa / instytucje / grupy? W jaki sposób to na nie wpłynie?

→ Czy założenia SOR umożliwiają skuteczną i efektywną realizację procesów jej monitorowania i ewaluacji w ramach obszaru, za który odpowiadała Pana/Pani grupa robocza?

→ Jak ma wyglądać docelowa struktura zarządzania poszczególnymi obszarami SOR – czy każdym obszarem będzie zarządzał odrębny departament / grupa? Czy wyodrębnienie spojrzenia na poruszone kwestie (w priorytecie C1, C2 i częściowo C3) nie sprawi, że te same kwestie będą realizowane w ramach dwóch różnych struktur?

**1. GRUPA DS. REINDUSTRIALIZACJI** *(obszar: reindustrializacja)*

→ Na ile MR dostrzega systemowy problem dla prowadzenia inteligentnej polityki przemysłowej w Polsce, związany z brakiem partnerów do rozmowy po stronie społecznej? Niereprezentatywność istniejących obecnie organizacji pracodawców i pracowników może utrudniać tworzenie regulacji, systemów wsparcia, czy infrastruktury. Czy planowane są jakieś działania w tym obszarze (nawet jeśli poza samym SOR)?

→ Ws. centrum studiów strategicznych – czy planując utworzenie centrum studiów strategicznych ministerstwo zamierza odtworzyć dawne RCSS, czy w jakiejś mierze odtworzyć systemowe rozwiązania stosowane w innych krajach – np. niemieckiej

(duńskiej, irlandzkiej) rady ekspertów? Czy w skład centrum powołani będą jedynie etatowi urzędnicy, czy zamierza się stworzyć raczej forum współpracy z przedstawicielami biznesu?

**2. GRUPA DS. INNOWACYJNOŚCI** *(obszar: rozwój innowacyjnych firm)*

→ Na ile działania zawarte w SOR są komplementarne z Planem Gowina? Czy prace nad Białą Księgą Innowacyjności i SOR były koordynowane? Dlaczego w SOR jest tak niewiele zawartych elementów planu Gowina? W planach przedstawionych przez MNiSW znajduje się zapis o utworzeniu 1 500 start-upów w ciągu 7 lat – jest to bardzo ambitny plan, który nie znajduje odzwierciedlenia we wskaźnikach zaproponowanych w SOR dot. monitorowania innowacyjności? Czy znana jest dla Pana/Pani motywacja stojąca za tym celem? Na czym polega pomysł „wprowadzenia statusu innowacyjnego przedsiębiorstwa i korzyści z nim związanych”?

→ Dlaczego w ramach projektów kluczowych wyróżniony został przemysł kreatywny („Pakiet dla przemysłów kreatywnych”)?

→ Jaki jest pomysł na zaangażowanie samorządów i administracji lokalnej w działania zmierzające do koordynacji innowacyjności na poziomie lokalnym? Jak przezwyciężyć ryzyko w tym obszarze? Czy samorządy posiadają odpowiednie zasoby do wdrożenia polityki innowacyjnej na poziomie regionalnym?

→ Spółki Skarbu Państwa mają odegrać ważną rolę w zakresie innowacyjności – mają nie tylko brać udział w programie Start In Poland, ale także uruchomić zamówienia publiczne na innowacje? Jaki jest pomysł na aktywowanie spółek w te działania? Jakie są plany minimalizowania ryzyka związanego z nikłym zainteresowaniem SSP? Czy jest przewidywany jakiś wskaźnik sukcesu dla programu Start In Poland (z definicji działalność start-upów obarczona jest bardzo dużym ryzykiem i niewielki ułamek ma szansę na odniesienie sukcesu rynkowego)?

→ Jaki jest pomysł na budowanie zaufania społecznego na poziomie obywatel – instytucje, jak i między obywatelami? Jakie w ramach tego mogą być podejmowane działania?

→ Jaka jednostka jest wiodącą w zakresie koordynacji polityki innowacyjnej (Rada Innowacyjności czy MR)? Kto odpowiada głównie za wyznaczanie kierunków polityki innowacyjnej?

→ Dlaczego w ramach SOR jest tak duży nacisk na startupy a firmy spin-off są na marginesie proponowanych działań?

**3. GRUPA DS. MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW** *(obszar: małe i średnie przedsiębiorstwa)*

→ Można odnieść wrażenie, że działania adresowane do MŚP – jak wynika z celów – są w rzeczywistości adresowane do wszystkich przedsiębiorstw, wręcz z ukierunkowaniem na duże firmy, na możliwość ekspansji małych do średnich i średnich do dużych. Czy zatem nie brakuje kierunku interwencji, który by koncentrował się rzeczywiście na potrzebach mniejszych przedsiębiorstw?

→ Jak ma wyglądać docelowa struktura zarządzania poszczególnymi obszarami SOR – czy każdym obszarem będzie zarządzał odrębny departament / grupa?

**4. GRUPA DS. KAPITAŁU DLA ROZWOJU** *(obszar: kapitał dla rozwoju)*

→ Jakie będą działania w kierunku zbudowania (w krótkim okresie czasu) kultury oszczędzania wśród Polaków, które wg SOR-u mają zwiększyć poziom inwestycji w Polsce?

→ Czego ma dotyczyć nadzór nad Spółkami Skarbu Państwa (zwłaszcza instytucji nadzorowanych przez KNF)?

→ W jaki sposób mają być zmniejszone obciążenia gospodarstw domowych, które mają prowadzić wg Strategii do: Wzrostu dochodów i aktywów gospodarstw domowych oraz zabezpieczenia bezpieczeństwa rodziny?

→ Jaki wpływ na realizację zamierzeń będzie miał sektor bankowy? Dlaczego w Strategii została pominięta analiza sektora bankowego?

→ Czy w Ministerstwach planowany jest niższy VAT przy transakcjach z RFID, które mają skłonić (później zmusić), Polaków do rezygnacji z płatności gotówkowych? Czy to nie jest krok do uzależnienia społeczeństwa tylko od jednego kanału płatności, przy koniecznym udziale sektora bankowego i organizacji kartowych?

**5. GRUPA DS. EKSPANSJI ZAGRANICZNEJ** *(obszar: ekspansja zagraniczna)*

→ SOR zakłada zwiększanie obecności polskich przedsiębiorstw na rynku zagranicznym nie tylko poprzez działalność stricte handlową, ale również inwestycje i inne formy współpracy. Takie działania podejmują zazwyczaj duże podmioty. Jednocześnie częścią planu jest wzrost udziału MŚP w ekspansji zagranicznej. Czy te cele nie stoją ze sobą w sprzeczności?

→ Jedną z możliwości szerszego włączenia MŚP do międzynarodowych łańcuchów tworzenia wartości jest wspieranie tworzenia grup i konsorcjów eksportowych. Czy MR rozważa tego typu działania?

→ W SOR podane są przykłady "obiecujących" pozaunijnych rynków, będących szansą dla ekspansji zagranicznej polskich firm. W jakim horyzoncie czasowym zostały określone te kierunki? Czy będzie następowała ich weryfikacja? Jeśli tak, to w oparciu o jakie kryteria?

→ SOR zakłada przyspieszenie budowy "marki" polskiej gospodarki, co ma się przełożyć na wzrost obrotów polskich przedsiębiorstw z zagranicą. Program jest bardzo ambitny i działa na kilku płaszczyznach (firm, branż, kulturowej, etc.). Czy MR posiada odpowiednie narzędzia, aby monitorować efektywność tego programu i wprowadzać ewentualne korekty?

→ Ekspansja zagraniczna przedsiębiorstw będzie w następnych latach silnie zależna od sukcesu reindustrializacji polskiej gospodarki, którą postuluje SOR. Czy rozważa się silniejsze połączenie działań promocyjnych z sektorami objętymi polityką przemysłową – tak, aby już "na starcie" zapewniać im wsparcie w ekspansji zagranicznej?

**6. GRUPA DS. KAPITAŁU LUDZKIEGO I SPOŁECZNEGO W TYM SPÓJNOŚCI SPOŁECZNEJ** *(obszar: spójność społeczna i kapitał ludzki i społeczny)*

→ Jak zamierza się przeciwdziałać jednemu z nasuwających się wprost ryzyk dotyczących z jednej strony niewielkiego zainteresowania obywateli sprawami publicznymi, z drugiej – nierównego dostępu obywateli do spraw publicznych (osoby z niepełnosprawnościami, osoby zagrożone ubóstwem, wykluczeniem społecznym, nieaktywni zawodowo)?

→ Czy w ramach edukacji obszarami interwencji SOR będzie jedynie szkolnictwo wyższe i zawodowe? Jak to podejście ma się do promowanego przez UE w Strategii Europa 2020 systemowego podejścia do całej ścieżki edukacyjnej? Jak wskazuje J. Górniak („Polski rynek pracy – wyzwania i kierunki działań”, PARP, Warszawa-Kraków 2015), niedopasowanie kompetencyjne należy do kluczowych wyzwań na polskim rynku pracy i problem ten może rozwiązać jedynie kompleksowe działanie na wszystkich poziomach edukacji (od przedszkola poprzez szkołę podstawową / gimnazjum aż do szkolnictwa wyższego i kształcenia ustawicznego).

→ Obszar kultury został potraktowany jako osobny kierunek interwencji, podczas gdy w diagnozie opisany jest w jednym krótkim akapicie, dodatkowo niemającym charakteru diagnostycznego, a jedynie opisującym możliwy wpływ udziału w wydarzeniach i inicjatywach o charakterze kulturalnym na wzmacnianie kapitału społecznego. Tymczasem istnieje wiele diagnoz dotyczących sytuacji kultury w Polsce. Na jakie najważniejsze problemy w obszarze kultury odpowiada SOR? W jaki sposób powstawała część SOR dot. kultury? W jaki sposób SOR odpowie na aktualne problemy w zakresie kultury (vide ostre polityczne protesty związane np. z Teatrem Polskim we Wrocławiu lub akcja „Nie oddamy wam kultury”)? Czy kultura nie powinna być osobnym obszarem?

→ Czy SOR proponuje systemowe rozwiązania dot. sportu poza pojedynczym projektem „Narodowe centrum narciarstwa...”? W jaki sposób powiązać kwestie sportu z kwestią zdrowia (dlaczego nie są one powiązane w SOR)?

→ Spójność społeczna: czy niedobory na polskim rynku pracy faktycznie muszą być uzupełniane przez cudzoziemców?

→ Jakie działania zostaną podjęte na rzecz powrotu Polaków z emigracji?

→ Czy dostęp do usług ma być celem, czy też środkiem do lepszej jakości życia? Czy nie został potraktowany zbyt priorytetowo?

→ Jakie działania zostaną podjęte wobec osób bezrobotnych (przede wszystkim długotrwale) i biernych zawodowo z terenów wiejskich, zwłaszcza popegeerowskich?

**7. GRUPA DS. SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ** *(obszar: rozwój zrównoważony terytorialnie)*

→ Jaka jest rola samorządu w realizacji poszczególnych celów? Wydaje się, że mało o nich mowa, a bez lokalnych władz niewiele da się zrealizować, tym bardziej, że kilka pomysłów np. wymiar 1 to potencjalny konflikt interesów między administracją centralną a samorządami. Samorządy są kluczowymi partnerami w kształtowaniu i realizowaniu polityki regionalnej, ale ich rola nie jest podkreślona, wzmocniona.

→ Czy i kiedy poszczególne metody realizacji celów zostaną uszczegółowione, doprecyzowane, pogłębione tak, aby była pewność, że zaproponowane działania są w stanie te cele osiągnąć?

→ W związku z interwencjami dedykowanymi poszczególnym, wybranym regionom Polski, może okazać, że osłabieniu ulegną pozostałe regiony. Czy i w jaki sposób ta sytuacja będzie monitorowana? Np. największy obszar niskiej peryferyjności czasowo-przestrzennej stanowi Pomorze Środkowe, tymczasem brak jest wsparcia dla tego regionu. Jakie plany strategiczne będą „zawierały”, „brały pod uwagę” czynniki likwidujące peryferyjność pozostałych regionów, np. północnej i południowej Wielkopolski i północnych regionów województw opolskiego i śląskiego?

→ Kierunki interwencji i projektów strategicznych są mało konkretne. Czy poszczególne interwencje zostaną podzielone na te, które wymagają zmian w Umowie Partnerstwa i w Programach oraz na te, które można realizować na bieżąco?

→ Czy decyzje dotyczące powołania nowych ciał, takich jak powiatowe rady rozwoju czy Centrum Wsparcia Doradczego już zapadły, czy są ostateczne? Czy zostały one poprzedzone jakąś analizą potencjału istniejących podmiotów w realizacji zadań przewidzianych dla nowych ciał?

→ Jak w praktyce ma wyglądać uspołecznienie procesu monitoringu jakości usług publicznych i jakości życia? Jak zapewnić odpowiednią jakość zalecanego monitoringu, kto będzie za nią odpowiedzialny, czy zostaną opracowane wytyczne? Jaką rolę w dostarczeniu danych, analiz, interpretacji mają pełnić GUS z oddziałami, KOT, ROTy?

→ Kto będzie odpowiedzialny za koordynację działań w zakresie "regionalizowanych" w SOR polityk innowacyjności?

→ W SOR na poziomie regionalnym przemilczana jest rola klastrów, np. w kontekście identyfikacji inteligentnych specjalizacji. Z czego to wynika?

**8. ZESPÓŁ DS. ENERGII, ŚRODOWISKA I TRANSPORTU** *(obszar: transport, energia, środowisko naturalne)*

→ Czy dostrzegana jest możliwość budowy długookresowej pozycji konkurencyjnej w oparciu o niską emisję i OZE – czy też traktuje to jedynie jako barierę?

→ Czy SOR przewiduje zaangażowanie spółek energetycznych w ratowanie górnictwa? Jeśli tak, to czy nie stanowi to zagrożenia dla realizacji inwestycji odtworzeniowych w infrastrukturę energetyczną?

→ Jaki jest prognozowany miks energetyczny Polski w perspektywie długookresowej?

→ Czy Pana/Pani zdaniem SOR jest zgodny z trendami rozwoju gospodarczego i kierunkami działań w dziedzinie środowiska UE oraz na świecie?

→ Czy Pana/Pani zdaniem SOR wpłynie na zwiększenie konkurencyjności gospodarki?

→ Czy Pana/Pani zdaniem SOR spowoduje zmniejszenie dystansu rozwojowego między Polską a krajami wyżej rozwiniętymi?

→ Czy SOR przewiduje podjęcie działań „miękkich” na rzecz poprawy oferty pasażerskich połączeń kolejowych, odpowiadających problemom i wyzwaniom postawionym w diagnozie?

→ W jaki sposób SOR poprawi ciągłość i stabilność inwestycji w infrastrukturę (brak wyraźnych wzrostów i spadków w zakresie wielkości produkcji budowlano-montażowej w tym sektorze)?

→ Jakie narzędzia finansowe i organizacyjne zostaną przygotowane w celu zapewnienia stabilności finansowania bieżącego utrzymania i eksploatacji infrastruktury drogowej i kolejowej (w tym dworców)?

→ Czy i w jaki sposób będzie na szczeblu rządowym koordynowana polityka w zakresie transportu lotniczego?

→ Kierunki interwencji przewidziane w SOR nie wykraczają w większości przypadków poza zakres opisany w Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku. Jakie kryteria / kierunki / zasady będą obowiązywały przy dalszym planowaniu strategicznym transportu na lata 2020+?

**9. GRUPA DS. REGULACJI I SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ** *(obszar: prawo, instytucje, e-państwo)*

→ W kierunku 2 interwencji (w obszarze C2) zaplanowano działania na rzecz współpracy, partnerstwa i kapitału społecznego oraz poszerzonej partycypacji społecznej. Można być entuzjastą rozwiązań proponowanych przez Państwa, ale one już były częściowo proponowane przez poprzedni rząd, co oczywiście nie jest niczym złym i tylko wypada się cieszyć, że jest diagnoza, są już zapisane środki i istnieją struktury wdrożeniowe. Ten rząd jednak zapowiada aktywną politykę przemysłową, dlatego większą wagę niż w poprzednim należałoby przypisać konsultacjom z przedstawicielami przedsiębiorstw, tak żeby informowali rząd, jakie są parametry ich działalności i co należałoby zrobić, żeby dana gałąź krajowa mogła konkurować

z producentami zagranicznymi na rynku krajowym (co zrobić, żeby wartość dodana tworzona była przez przedsiębiorstwa, które płacą podatki na miejscu i tu zatrudniają ludzi.). Czy istnieją w związku z tym poważniejsze zamiary wsparcia instytucjonalnego powstawania grup reprezentacji interesów po stronie społecznej i branżowej (np. na wzór niemieckiego samorządu gospodarczego)?

→ Jakie są mocne, a jakie słabe strony dotychczasowych działań podejmowanych w zakresie partycypacji (np. tradycyjne konsultacje publiczne)? Co wobec tego proponuje SOR?

→ Jakie przewiduje się sposoby angażowania obywateli w proces stanowienia prawa? Jakie przewiduje się instrumenty umożliwiające obywatelom pełniejsze włączenie się w proces stanowienia prawa (oprócz wspomnianego w SOR „rozwoju nowoczesnych narzędzi debaty publicznej”)? Jaka forma zaangażowania stron w proces stanowienia prawa będzie najbardziej efektywna? Jak dostosować kanały komunikacji do poszczególnych interesariuszy? Czy planuje się jakieś działania, które miałyby zmienić „wizerunek” konsultacji publicznych? Dziś często traktowane są często przez administrację publiczną jako przeszkoda, a nie pomoc w stanowieniu prawa.

→ Jak zamierza się przeciwdziałać jednemu z nasuwających się wprost ryzyk dotyczących z jednej strony niewielkiego zainteresowania obywateli sprawami publicznymi, z drugiej – nierównego dostępu obywateli do spraw publicznych (osoby z niepełnosprawnościami, osoby zagrożone ubóstwem, wykluczeniem społecznym, nieaktywni zawodowo)?

→ Jak zamierza się zwiększyć skuteczność wdrażania prawa unijnego do przepisów krajowych?

→ Kwestia podnoszenia kompetencji uczestników procesu stanowienia oraz monitorowania prawa – w jaki sposób będzie to realizowane? Zmiany w programach kształcenia? Szkolenia? Jeśli tak – do kogo dokładnie kierowane?

→ Potencjalnie duży wpływ na skuteczność zaplanowanych w obszarze C1 działań ma tworzenie prawa opartego na dowodach (tzw. *evidence based policy*), tymczasem zostaje ono w tym fragmencie pominięte. Jakie jest tego uzasadnienie? / Ewentualnie – jakie działania zostaną podjęte żeby jednak wdrażać postulaty prawa opartego na dowodach?

→ Na czym będą polegały nowe instrumenty KPA (podane w SOR: umowa administracyjna, decyzja generalna, postępowanie uproszczone, milczące załatwienie spraw)? Czemu będą służyć, a przede wszystkim jaka jest ich przewaga nad tymi, które funkcjonują dotychczas (typu decyzja administracyjna, ugoda administracyjna)?

→ Jak zamierza się przeciwdziałać jednemu z nasuwających się wprost ryzyk dotyczących z jednej strony niewielkiego zainteresowania obywateli sprawami publicznymi, z drugiej – nierównego dostępu obywateli do spraw publicznych (osoby z niepełnosprawnościami, osoby zagrożone ubóstwem, wykluczeniem społecznym, nieaktywni zawodowo)?

**10. GRUPA DS. EFEKTYWNOŚCI WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW UE** *(obszar: efektywność wykorzystania środków UE)*

→ Na ile działania zakładane w SOR są rozwinięciem / zmianą dotychczasowego podejścia do problemu efektywności wdrażania?

→ Które z problemów wpływających na efektywność wykorzystania środków UE są najistotniejsze?

→ Czy z uwagi na opóźnienia w harmonogramie wdrażania środków działania nie zostaną zdominowane przez podejście opierające się na szybkiej kontraktacji środków a nie mechanizmach zapewniających wysoką jakość projektów? Jakie mechanizmy będą temu zapobiegać w praktyce?

→ Jak będzie wyglądało wdrażanie działań na poziomie instytucji zaangażowanych w programy w regionach i jakie mechanizmy zostaną zaimplementowane w celu zapewnienia ich wdrożenia?

→ Czy przyjęty w SOR sposób monitorowania (w tym dobór wskaźników) pozwoli na faktyczną ocenę zmian w tym obszarze?

→ Czy instytucje wdrażające programy UE nie są obciążone szeregiem obowiązków, które należą do kompetencji innych służb publicznych (np. w obszarze kontroli finansowej, zamówień publicznych, stosowania prawa pracy itp.) i nie powinny przekazać części swoich zadań odpowiednim organom, a skupić się na zapewnieniu wysokiej jakości projektów?

→ Czy będzie rozwijany system oparty o kontraktowanie „efektów wsparcia” a nie szczegółowe rozliczanie poszczególnych wydatków w ramach realizowanych projektów?

**11. GRUPA DS. FINANSÓW PUBLICZNYCH** *(obszar: finanse publiczne)*

→ Kwestia wpływu zmian w systemie emerytalnym na stan finansów publicznych. Bezsprzecznie obniżenie wieku emerytalnego będzie miało długookresowe negatywne konsekwencje dla sektora finansów publicznych. W związku z tym, jakie działania rządowe są planowane, aby zbilansować wzrost wydatków publicznych wynikających ze skrócenia wieku emerytalnego?

→ Emerytury mundurowe. W SOR zwrócono uwagę na konieczność przeglądu systemu tzw. emerytur mundurowych, a w zasadzie wszystkich przywilejów emerytalnych. Z kolei, z Rady Ministrów płyną informacje, że w tym obszarze nie będą podejmowane żadne działania. Jest to ewidentna sprzeczność. W takim razie, jakie jest oficjalne stanowisko rządowe w tej sprawie? Dostrzegam tu sprzeczność o charakterze strategicznym, gdyż eliminowanie przywilejów emerytalnych miałoby pozytywny wpływ na stan finansów publicznych i wspomagałoby realizację SOR.

→ NFZ. Źródłem finansowania działań rozwojowych SOR miały być środki gromadzone przez NFZ. W związku z planowaną zmianą systemu ochrony zdrowia, w tym z likwidacją NFZ. Jakie mechanizmy zostaną uruchomione, aby zaplanowane środki finansowe, dotąd będące w dyspozycji NFZ, stanowiły źródło finansowania SOR?

→ Programy socjalne rządu. W dalszym ciągu rząd pracuje i wdraża programy socjalne (np. program rozwoju budownictwa). Konsekwencje tych programów są oczywiste i w znacznym stopniu będą obciążać budżet centralny i budżety jst. W jaki sposób sfinansowane zostaną te wydatki socjalne, w sytuacji gdy skuteczność ściągalności VAT jest raczej niewielka?

→ Problem kwoty wolnej od podatku. Kiedy i w jaki sposób rząd planuje wdrożyć podniesienie kwoty wolnej od podatku? Jeśli tak się stanie to w jaki sposób ubytek dochodów budżetowych zostanie zrekompensowany?

→ Scenariusze alternatywne. Prognozy rządowe zawarte między innymi w SOR, jak również w Wieloletnim Planie Finansowym opierają się na założeniach m.in. tempa wzrostu PKB. Czy prowadzone są analizy oparte na pesymistycznych założeniach co do tempa wzrostu gospodarczego Polski? Jeśli tak, to z jakich działań rozwojowych rząd będzie rezygnował by nie doprowadzić do złamania zasad stabilności budżetowych (3% / 60% PKB)?

**12. GRUPA DS. BEZPIECZEŃSTWA** *(obszar: bezpieczeństwo narodowe)*

→ W jaki sposób tzw. „odstraszanie”, które zyska polska armia dzięki możliwościom przyszłych systemów uzbrojenia mogą w negatywny sposób wpłynąć na poziom naszego bezpieczeństwa? Jak im przeciwdziałać?

→ Jaką rolę w przyszłej strategii obronnej odgrywać będą wojska specjalne? Czy ich rola i finansowanie zostaną zredukowane na rzecz OT i NSR?

→ Jaką rolę w gwarantowaniu bezpieczeństwa zewnętrznego odgrywać będzie polska marynarka wojenna? Które rodzime firmy mogą być odpowiedzialne za odtwarzanie możliwości obronnych w tym zakresie?

→ Jaka będzie przyszła polityka wobec powszechnego prawa do posiadania broni palnej przez obywateli? Jaką rolę ograniczenie takiego dostępu odgrywa w systemie bezpieczeństwa RP?

→ Jaką rolę w budowie bezpieczeństwa odgrywa nacisk na redukcję energochłonności platform wykorzystywanych przez Polskie Siły Zbrojne?

→ Czy w ramach polityki migracyjnej będą preferowane konkretne kierunki, z których będą pochodzić imigranci? Jaką rolę w polityce migracyjnej będą odgrywać polskie uczelnie wyższe?

#### 4.1.4.3. Scenariusze wywiadów IDI z przedstawicielami instytucji wchodzących w skład Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR)

Jakie są kluczowe obszary działalności reprezentowanej przez Państwa instytucję? Które z departamentów / wydziałów / biur są kluczowe dla Państwa działalności? (*dopytać o departamenty / wydziały / biura w ramach poszczególnych instytucji*):

*Dopytać w przypadku – PAIZ*

- **Departament Inwestycji Zagranicznych**
  - → Wydział Inwestycji Usługowych
  - → Wydział Inwestycji Produkcyjnych
  - → Wydział Wspierania Polskich Przedsiębiorstw
  - → Wydział Pomocy Publicznej
- **Departament Promocji Gospodarczej**
  - → Wydział Marketingu Narodowego
  - → Centrum Współpracy Polsko-Chińskiej
  - → Wydział Zarządzania Portalami
- **Departament Rozwoju Gospodarczego**
  - → Wydział Współpracy Regionalnej
  - → Wydział Analiz Gospodarczych
  - → Wydział Programów Zewnętrznych
- **Departament Informacji i Komunikacji**
  - → Wydział Komunikacji Społecznej
- **Biuro ds. Audytu i Kontroli**
- **Biuro ds. Organizacji i Kadr**
- **Biuro Finansów i Logistyki**
  - → Wydział Administracyjny
  - → Wydział Zarządzania Nieruchomościami
  - → Wydział Finansowo-Księgowy
- **Oddział zagraniczny w Szanghaju**

*Dopytać w przypadku KUKE*

- **Departamenty (Biura):**
  - → Biuro Sprzedaży
  - → Biuro Produktów Krótkoterminowych
  - → Biuro Produktów Długo i Średnioterminowych
  - → Biuro Gwarancji
  - → Biuro Ryzyka Ubezpieczeniowego
  - → Biuro Windykacji i Odszkodowań
  - → Biuro Informatyki
  - → Biuro Finansów
  - → Biuro Księgowe
  - → Biuro Aktuarialno-Reasekuracyjne

→ Biuro Personalno-Administracyjne
→ Biuro Prawno-Organizacyjne

*Dopytać w przypadku BGK*

❖ **Departamenty:**

→ Biuro Badań i Analiz
→ Biuro Dokumentacji Kredytowej
→ Biuro Inwestycji Kapitałowych
→ Biuro Nadzoru Właścicielskiego
→ Biuro Współpracy Międzynarodowej
→ Biuro Zamówień Publicznych
→ Centrum Kompetencji Raportowania
→ Centrum Operacji i Rozliczeń
→ Centrum Poręczeń i Gwarancji
→ Departament Audytu Wewnętrznego
→ Departament Bezpieczeństwa
→ Departament Budownictwa Społecznego
→ Departament Dużych Przedsiębiorstw
→ Departament Finansowania Handlu Zagranicznego
→ Departament Finansowania Infrastruktury Transportowej
→ Departament Finansowania Strukturalnego
→ Departament Informatyki
→ Departament Instrumentów Inżynierii Finansowej
→ Departament Klientów Strategicznych
→ Departament Komunikacji
→ Departament Kontrolingu
→ Departament Kredytów Trudnych
→ Departament Logistyki i Administracji
→ Departament Organizacji
→ Departament Prawny
→ Departament Programów Europejskich
→ Departament Rachunkowości
→ Departament Rozwoju Informatyki
→ Departament Rynków Finansowych i Sprzedaży
→ Departament Ryzyka Finansowego
→ Departament Ryzyka Kredytowego
→ Departament Sektora Samorządowego
→ Departament Skarbu
→ Departament Usług Agencyjnych
→ Departament Wsparcia Sprzedaży i Produktów
→ Departament Zarządzania Kadrami
→ Departament Zarządzania Ryzykiem Kredytowym
→ Departament Zarządzania Siecią

→ Gabinet Prezesa

*Dopytać w przypadku ARP*

- Biuro Rozwoju i Innowacji
- Biuro Usług Finansowych

*Dopytać w przypadku PARP*

- **Departamenty:**
  - → Departament Koordynacji Wdrażania Programów
  - → Departament Internacjonalizacji Przedsiębiorstw
  - → Departament Promocji Gospodarczej
  - → Departament Wdrożeń Innowacji w Przedsiębiorstwach
  - → Departament Usług Proinnowacyjnych
  - → Departament Rozwoju Startupów
  - → Departament Usług Rozwojowych
  - → Departament Rozwoju Kadr w Przedsiębiorstwach
  - → Departament Projektów Infrastrukturalnych
  - → Departament Analiz i Strategii
  - → Departament Komunikacji i Marketingu
  - → Departament Finansowo-Księgowy
  - → Departament Kontroli
  - → Biuro Prezesa
  - → Biuro Zarządzania Kadrami
  - → Biuro Administracji
  - → Biuro Prawne
  - → Biuro Zamówień Publicznych
  - → Biuro Informatyki
  - → Biura Zarządzania Jakością
  - → Biuro Audytu Wewnętrznego

- Czy mogą Państwo scharakteryzować standardy realizowanych przez reprezentowaną przez Państwa instytucję, projektów (system zarządzania projektami, wewnętrzna i zewnętrzna ewaluacja, dział analiz).

- Czy posiadacie Państwo strategię działania, reprezentowanej przez Państwa instytucji? Czy była ona ostatnio aktualizowana?. Jeżeli tak, to jak i kiedy?

- Czy uczestniczyli Państwo w tworzeniu założeń SOR? Jeżeli tak, to w jakim zakresie (*dopytać o poszczególne obszary strategii – 17 obszarów*)?

- W jakim stopniu byli Państwo zaangażowani w powstawanie fiszek projektowych, które stanowią jeden ze sposobów / kanałów wdrożenia SOR. Czy mogą Państwo wymienić najważniejsze projekty, które będziecie Państwo realizowali lub

współrealizowali w perspektywie 2020 roku (w ramach SOR)? Czy są Państwo liderami któregoś z realizowanych projektów (*wpisani w fiszce jako lider lub realny lider w ramach struktury PFR*)?

- Co w Państwa działalności zmieniło utworzenie PFR?

- Jakimi zasobami dysponuje reprezentowana przez Państwa instytucja? Czy miały miejsce lub są planowane jakieś zmiany w zakresie zasobów instytucjonalnych w związku z powołaniem PFR oraz realizacją SOR?

    - zasoby ludzkie (pracownicy instytucji),
    - zasoby organizacyjne (poszczególne departamenty, biura, wydziały),
    - wiedza i doświadczenie (wcześniejsza realizacja projektów, najbardziej doświadczeni pracownicy – staż i rotacja pracowników),
    - sieć kontaktów (instytucje, z którymi Państwo współpracujecie).

- W ramach których obszarów działalności (*w zakresie kompetencji reprezentowanej przez respondenta instytucji*) dysponujecie Państwo największymi zasobami:

    - ludzkimi (pracownicy instytucji),
    - organizacyjnymi (poszczególne departamenty, biura, wydziały),
    - wiedzą i doświadczeniem (wcześniejsza realizacja projektów, najbardziej doświadczeni pracownicy – staż i rotacja pracowników),
    - siecią kontaktów (instytucje, z którymi Państwo współpracujecie).

- Czy zamierzacie Państwo powołać, w celu realizacji zadań przewidzianych w ramach SOR, specjalny zespół / zespoły w ramach Państwa instytucji przypisany / przypisane do konkretnych zadań / projektów (fiszek)[98]? Jeżeli tak – jaki będzie ich skład i charakter. Jeżeli nie – w jaki sposób realizowane będą te zadania (*np. w ramach istniejących struktur, zlecane na zewnątrz*)?

- Jakie działania / projekty (*strategiczne, flagowe*) realizujecie Państwo w chwili obecnej w ramach SOR? Jak kształtuje się współpraca z instytucjami, które je współrealizują z Państwa instytucją (*jeżeli taka sytuacja ma miejsce*). Jakie bariery Państwo dostrzegacie w realizacji tych projektów?

- Jak przedstawia się współpraca Państwa instytucji z:
    - kierownictwem PFR,
    - przedstawicielami poszczególnych instytucji w ramach PFR (dopytać o relacje i współpracę ze wszystkimi instytucjami),
    - kierownictwem MR (dopytać o kierownictwo poszczególnych Departamentów),
    - Krajową Jednostką Ewaluacyjną (MR),

[98] Dotyczy tylko zadań przypisanych do PFR lub konkretnej instytucji w ramach PFR.

- przedstawicielami 12 grup roboczych odpowiedzialnych za opracowanie poszczególnych obszarów w SOR (*dopytać o poszczególne grupy*),
- innymi ministerstwami zaangażowanymi w realizację SOR,
- przedstawicielami samorządu terytorialnego (np. urzędy marszałkowskie),
- innymi instytucjami (dopytać się z jakimi?)

- Które z instytucji realizują podobne cele jak reprezentowana przez Państwa instytucja? Jak wygląda współpraca z tymi instytucjami? Czy mogą Państwo wskazać przykłady dobrych praktyk związanych z taką współpracą? Czy możecie Państwo wskazać bariery związane z taką współpracą?

- Jakie są kluczowe bariery związane z działalnością Państwa instytucji:
  - w ramach bieżącej działalności,
  - w kontekście realizacji SOR.

- Jakie są największe sukcesy i osiągnięcia Państwa instytucji w okresie ostatnich 3 lat (*dopytać o sukcesy w ciągu ostatniego roku*)?

- Jak oceniacie Państwo dotychczasowe finansowanie Państwa instytucji? Czy posiadacie Państwo rezerwy finansowe (dopytać przede wszystkim w przypadku BGK) w kontekście realizacji działań w ramach SOR do 2020 roku?

- Na jakie działania zamierzacie Państwo przeznaczyć dodatkowe środki w perspektywie 2020 roku, które zapisane zostały w SOR?

- Jakie działania z perspektywy Państwa instytucji powinny zostać podjęte, żeby wdrożenie SOR było możliwe, skuteczne. Kto powinien podjąć takie działania?

### 4.1.5. Wykaz dokumentów wykorzystanych do oceny spójności zewnętrznej obszarów koncentracji działań

| Obszar | Dokument |
|---|---|
| Reindustrializacja | A. Strategie Krajowe<br>→ Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju<br>→ Strategia Sprawne Państwo<br>→ Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko<br>→ Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki<br>→ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju<br>→ Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego<br><br>B. Programy Operacyjne na 2014-2020:<br>→ Inteligentny Rozwój<br>→ Infrastruktura i Środowisko |

| | |
|---|---|
| | C. Strategie unijne<br>→ Europa 2020 – ogólny dokument + program dla Polski<br>→ komunikacja nt. inicjatyw przewodnich: "Unia innowacji", "Zintegrowana polityka przemysłowa", "Europa efektywnie korzystająca z zasobów" |
| Rozwój innowacyjnych firm | Dokumenty unijne:<br>Strategia Europa 2020<br>Projekt przewodni Strategii Europa 2020 Unia innowacji<br>Dokumenty krajowe:<br>Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki. Dynamiczna Polska 2020, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013<br>Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK)<br>Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo (SRK 2020)<br>Dokumentacja Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój<br>Wykaz Krajowych Inteligentnych Specjalizacji<br>Pomocniczo:<br>Mała ustawa o innowacyjności<br>Ustawa o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej – 2008 z późniejszymi zmianami<br>Ustawa o Instytutach Badawczych<br>Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw |
| Małe i średnie przedsiębiorstwa | Poziomy:<br>Europejski: 1) poziom traktatowy – w szczególności zasada konkurencji i zakazu pomocy publicznej, jako obliczona głównie na wstrzymanie wsparcia czempionów, 2) Strategia Europa 2020, z subcelami: a) wzrost inteligentny (tak – pośrednio – wsparcie rozwoju skali i ekspansji), b) wzrost zrównoważony (pośrednio wpływ, w sensie wsparcia innowacji, w tym środowiskowych), c) wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (terytorialny wymiar wsparcia obszarów wiejskich i sektora rolno-spożywczego) oraz z inicjatywami flagowymi 2.2.a) Unia innowacji, 22.b) Mobilna młodzież – nie, 2.2.c) Europejska agenda cyfrowa (tak – działania na rzecz zwiększenia skali obsługi przedsiębiorców przez administrację, 2.2.d) Europa efektywnie korzystająca z zasobów (tylko pośrednio poprzez wsparcie innowacyjności), 2.2.e) Polityka przemysłowa (jest w reindustrializacji – tu: wsparcie przedsiębiorczości i nowych umiejętności (kierunek 5 i częściowo 1, 2, 3, 4), 2.2.f) Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia (kierunek 5), 2.2.g) Europejski program walki z ubóstwem (pośrednio – poprzez interwencję o charakterze terytorialnym – adresowaną do sektora rolno-spożywczego, a więc na obszarach o największym natężeniu problemów społeczno-gospodarczych).<br><br>Krajowy: Strategia Rozwoju Kraju, Umowa Partnerstwa (w zakresie interwencji finansowanych z EFRR, EFROW i EFS plus programy operacyjne 2014-2002), Niżej: Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki i Program Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r. (jako warunek ex ante p. spójności (Zgodnie z art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.), Program Rozwoju Przedsiębiorstw do |

| | |
|---|---|
| | 2020 r. (PRP) stanowi program rozwoju – program wykonawczy do Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” (SIEG). )) w tym cele 1 (innowacyjność), 2 (kapitał ludzki), 4 (internacjonalizacja) – nieco mniej cel 3) rozwój zrównoważony. |
| Kapitał dla rozwoju | 1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/46/WE z dnia 18 września 2000 r., w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością.<br>2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/34/WE z dnia 28 maja 2001 r., w sprawie dopuszczenia papierów wartościowych do publicznego obrotu giełdowego oraz informacji dotyczących tych papierów wartościowych, które podlegają publikacji.<br>3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/39/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r., w sprawie rynków instrumentów finansowych 4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/48/WE z dnia 14 czerwca 2006 r., w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe.<br>4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/76/WE z dnia 24 listopada 2010 r., w sprawie zmiany dyrektyw 2006/48/WE oraz 2006/49/WE w zakresie wymogów kapitałowych dotyczących portfela handlowego i resekurytyzacji oraz przeglądu nadzorczego polityki wynagrodzeń.<br>5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/89/UE z dnia 16 listopada 2011 r., w odniesieniu do dodatkowego nadzoru nad podmiotami finansowymi konglomeratu finansowego.<br>6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi.<br>7. Kodeks Cywilny, Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz. U. z 1964 r., nr 16, poz. 93.<br>8. Kodeks Spółek Handlowych, Ustawa z dnia 15 września 2000 r., Dz. U., z 2000, nr 94, poz. 1037.<br>9. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.<br>10. Prawo bankowe, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Dz. U. z 2012 r., nr 40 poz. 1376.<br>11. Prawo spółdzielcze, Ustawa z dnia z dnia 16 września 1982 r., Dz. U. 1982 nr 30 poz. 210.<br>12. Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego, 14. Ustawa o Banku Gospodarstwa Krajowego, Ustawa z dnia 14 marca 2003 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 65, poz. 594.<br>13. Ustawa o elektronicznych instrumentach płatniczych, Ustawa z dnia 12 września 2002 r., Dz. U. z 2002 r., nr 169, poz. 1385.<br>14. Ustawa o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r., Dz. U. 2000 nr 119 poz. 1252.<br>15. Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z dnia 30 sierpnia 1996 r., Dz. U. z 1996, nr 118, poz. 561.<br>16. Ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych z dnia 29 sierpnia 1997 r., Dz. U. z 2003 r., nr 99, poz. 919. |

| | |
|---|---|
| | 17. Ustawa o Narodowym Banku Polskim, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Dz. U. z 2005 r., nr 1, poz. 1.<br>18. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o BFG, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji |
| Ekspansja zagraniczna | Dokumenty unijne:<br>→ Europa 2020<br>→ Inicjatywy "Unia Innowacji", "Polityka przemysłowa w erze globalizacji", program COSME (Program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw i MŚP 2014-2020)<br>Dokumenty krajowe:<br>→ Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju „Polska 2030”<br>→ Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”<br>→ Program Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 roku<br>→ Program Operacyjny Inteligentny Rozwój, Krajowe Inteligentne Specjalizacje<br>→ Pomocniczo:<br>→ Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020<br>→ Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego 2014-2020 |
| Spójność społeczna | - ponadnarodowym (np. UE):<br>Europa 2020 (dawna Europejska Strategia Zatrudnienia)<br>Pakiet dotyczący zatrudnienia „Towards a job-rich recovery”<br>- krajowym:<br>SRK<br>Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego<br>Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego<br>Umowa Partnerstwa<br>PO WER<br>Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia<br>Makroregionalne strategie rozwoju<br>ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<br>ustawa o pomocy społecznej<br>badania ewaluacyjne PO KL<br>- regionalnym:<br>RPO i SZOOP RPO dla 16 województw<br>Strategie województw<br>Strategie rozwiązywania problemów społecznych w województwach<br>Do trafności także:<br>- Diagnoza Społeczna 2015<br>- Ludność w wieku lat 60 i więcej (GUS 2016)<br>- Jakość życia w Polsce (GUS 2015)<br>- Zasobność gospodarstw domowych w Polsce (NBP 2015) |
| Rozwój wrażliwy i terytorialnie zrównoważony | Dokumenty unijne:<br>→ Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020<br>→ Pakt Amsterdamski<br>Dokumenty krajowe: |

| | |
|---|---|
| | → Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030<br>→ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie.<br>→ Krajowy Program Reform<br><br>→ Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności.<br>→ Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 r.)<br>→ Regionalne Inteligentne Specjalizacje<br>→ Wymiar 1 Tworzenie warunków dla budowy podstaw nowoczesnej gospodarki w Polsce Wschodniej<br>→ Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020<br>→ Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego<br>→ Strategia Rozwoju Województwa warmińsko-mazurskiego<br>→ Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego<br>→ Strategia Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego<br><br>Plan transportowy dla programu PW<br>PROGRAM OPERACYJNY POLSKA WSCHODNIA 2014-2020<br>Wymiar 2 Wsparcie dla podwyższania atrakcyjności inwestycyjnej Śląska oraz promocji zmian strukturalnych<br><br>Strategia Rozwoju woj. Śląskiego 2020+<br>Kontrakt Terytorialny dla woj. Śląskiego<br><br>Wymiar 3, 4, 5 Rozwój miast – wsparcie horyzontalne, Pełniejsze wykorzystanie potencjału rozwojowego aglomeracji, Aktywizacja zasobów i potencjałów miast średnich, tracących funkcje społeczno-gospodarcze<br>Krajowa Polityka Miejska 2023<br><br>Wymiar 6, 7, 8 Rozwój obszarów wiejskich – wsparcie horyzontalne, Rozwój obszarów wiejskich w oparciu o endogeniczne potencjały gospodarcze, Aktywizacja obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją<br>Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020<br>Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020<br>Pakt dla obszarów wiejskich<br>Wymiary 9, 10, 11, 12, 13<br>Regionalne Strategie Innowacji<br>Polityka regionalna jako czynnik przyczyniający się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii Europa 2020<br>Pomocniczo:<br>System akredytacji ośrodków innowacji świadczących usługi proinnowacyjne |
| Prawo w służbie obywatelom i gospodarce | Dokumenty unijne: |

| | |
|---|---|
| | Strategia Unijna Europa 2020<br>Program sprawności i wydajności regulacyjnej UE (REFIT) w ramach Better regulation for better results<br>Small Business Act dla Europy<br>Akt o jednolitym rynku (Single Market Act)<br>Plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016-2020. Przyspieszenie transformacji cyfrowej w administracji<br><br>Dokumenty krajowe:<br><br>Krajowy Program Reform<br>Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju<br>Strategia Sprawne Państwo 2020<br>Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki<br>Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego<br>Program Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020<br>Program rządowy „Lepsze Regulacje 2015” + formularz TR, OSR, OSR ex post Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. |
| Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem | Analiza spójności z:<br>1) instytucjonalnym wymiarem średniookresowej SRK będącym odpowiednikiem celu Sprawne państwo Długookresowej SRK (Trzecia fala nowoczesności);<br>2) strategiami zintegrowanymi, w tym:<br>a) Strategią Sprawne państwo, ze wszystkimi jej celami,<br>b) Strategią Innowacyjności i Efektywności Gospodarki (w jej celu Dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki),<br>c) Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego,<br>d) Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju;<br>3) a w związku z tym w realizację celów SOR zaangażowane mogą być środki PO Wiedza Edukacja Rozwój w jego komponencie wspierającym usprawnienia procesu legislacyjnego (konsultacje), działanie sądów i administracji publicznej, w tym procesu budowlano-inżynieryjnego.<br>Na poziomie unijnym:<br>Strategia Europa 2020;<br>Program sprawności i wydajności regulacyjnej UE (REFIT) w ramach Better regulation for better results;<br>Plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016-2020. Przyspieszenie transformacji cyfrowej w administracji. |
| E-państwo | Europejska Agenda Cyfrowa<br>Cashless Poland<br>Paperless Poland<br>Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej<br>Konstytucja RP<br>dyrektywa 2009/136/WE<br>dyrektywa 95/46/WE<br>Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju<br>Strategia Sprawne Państwo 2020<br>Strategia Europa 2020 |

| | |
|---|---|
| | Kodeks postępowania administracyjnego |
| Finanse publiczne | Europejski Traktat Stabilności i Wzrostu<br>Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii ekonomicznej i monetarnej (ratyfikowany przez Polskę w 2013 r.)<br>Wieloletni Plan Finansowy Państwa<br>Ustawa z 29 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych |
| Efektywność wykorzystania środków UE | → Umowa Partnerstwa<br>→ Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa)<br>→ Strategia komunikacji polityki spójności na lata 2014-2020<br>→ Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020<br>→ Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020<br>→ Wytyczne w zakresie sposobu korygowania i odzyskiwania nieprawidłowych wydatków oraz raportowania nieprawidłowości w ramach programów operacyjnych polityki spójności na lata 2014-2020<br>→ Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020<br>→ Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020<br>→ Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020<br>→ Wytyczne w zakresie wykorzystania środków pomocy technicznej na lata 2014-2020<br>→ Projekt Wytycznych w zakresie ewaluacji polityki spójności na lata 2014-2020<br><br>Dokumenty operacyjne (Programy operacyjne):<br>→ PO IŚ<br>→ PO IR<br>→ PO WER<br>→ PO PW<br>→ PO PC<br>→ PO PT<br>→ PROW<br>→ PO RiM<br>→ PROGRAMY EWT:<br>• Polska-Litwa<br>• Brandenburgia-Polska<br>• Meklemburgia – Pomorze Przednie / Brandenburgia – Polska<br>• Czechy – Polska<br>• Polska Słowacja<br>• Polska-Saksonia<br>• Polska-Białoruś-Ukraina |

| | |
|---|---|
| | • Region Morza Bałtyckiego<br>Na poziomie regionalnym:<br>RPO dla 16 województw<br><br>Badania ewaluacyjne i ekspertyzy:<br>Badania ewaluacyjne KJO zawarte w bazie: ewaluacja.gov.pl<br>W szczególności tematyka:<br>- oceny ex ante programów operacyjnych<br>- ocena efektywności wdrażania (w szczególności instrumentów zwrotnych i finansowych)<br>- oceny systemu wdrażania programów<br>- oceny systemu naboru projektów<br>GUS – Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2012-2014<br>OECD – The Global Competitiveness Report 2015-2016 |

### 4.1.6. Wykaz publikacji naukowych i eksperckich

1. Andreoni Antoni, Chang Ha-Joon, 2014, *Agricultural policy and the role of intermediate institutions in production capabilities transformation*: Fundación Chile and Embrapa in action, Artykuł konferencyjny “DRUID Society Conference 2014”, Kopenhaga, 16-18.06.2014.
2. Borawski M., Rachunek *wektorowy z arytmetyką przyrostów w przetwarzaniu obrazów*, PWN, Warszawa 2012.
3. Chang Ha-Joon, Andreoni Antonio, Kuan Ming Leong, 2013, *International industrial policy experiences and the lessons for the UK*, Future of Manufacturing Project: Evidence Paper 4, Foresight, UK Government Office for Science.
4. Cimoli M., Porcile G.,2009, *Sources of learning paths and technological capabilities: an introductory roadmap of development processes*, Economics of Innovation and New Technology, 18(7).
5. Crafts Nicholas, Hughes Alan, 2013, *Industrial Policy for the medium to long-term*, Future of Manufacturing Project: Evidence Paper 37, Foresight, UK Government Office for Science.
6. Denzin, N. K., Lincoln, Y. S., *Introduction. Entering the fild of qualitative research*. W: N. K. Denzin, Y.S. Lincoln (red.) *Handbook of Qualitative Research*; Thousand Oaks: Sage Publications 1994.
7. Działania administracji publicznej na rzecz ochrony praw mniejszości romskiej w Polsce, Delegatura NIK we Wrocławiu, 2015,

(https://www.nik.gov.pl/plik/id,9585,vp,11831.pdf).

8. Evans Peter, 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
9. *Ewaluacja, Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
10. *Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide) – Fourth Edition*, wydanie polskie, Warszawa 2009.

11. Hall B., Maffioli A., 2008, *Evaluating the Impact of Technology Development Funds in Emerging Economies: Evidence from Latin-America*, Inter-American Development Bank Office of Evaluation and Oversight Working Paper, OVE/WP-01/08.
12. Jordan Luke S., Koinis Katerina, 2014, *Flexible Implementation: A Key to Asia's Transformation*, East-West Center Policy Studies 70
13. Kaplan David, 2007, *Industrial Policy in South Africa: Targets, Constraints and Challenges*, Artykuł konferencyjny “Meeting of Experts on “FDI, Technology and Competitiveness”.
14. Marciniak A.: *Selected Interval Methods for Solving the Initial Value Problem,* Publishing House of Poznań University of Technology, Poznań 2009,
15. Mazur S.., Olejniczak K., *Rola organizacyjnego uczenia się we współczesnym zarządzaniu publicznym [w:] Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej* (red.) Olejniczak K., Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
16. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli* „Realizacja celów strategii „Sprawne Państwo 2020”, KAP.430.006.2015, Nr ewid. 56/2016/P/15/004/KAP, Warszawa, 06.07.2016.
17. Naude W., 2010, *Industrial Policy: Old and New Issues*, UNU-WIDER Working Papers, 2010/106.
18. O'Sullivan Eoin, Andreoni Antonio, López-Gómez Carlos, Gregory Mike, 2013. *What is new in the new industrial policy?* A manufacturing systems perspective. Oxford Review of Economic Policy, 29 (2).
19. *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015.
20. Robinson James A., 2009, *Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective*, Artykuł konferencyjny “World Bank ABCDE conference in Seoul” 22-24.06.2009.
21. Rodrik Dani, 2004, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Working Paper Series rwp 04-047, Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
22. Rok J., Olejniczak K., *Determinanty uczenia się i zarządzania wiedzą – synteza badań empirycznych [w:] Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej* (red.) Olejniczak K., Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
23. Sigurt Vitols, 1997, *German Industrial Policy: An Overview*, Industry and Innovation, 4(1), s. 15-36.
24. Vivarelli M., 2015, *Structural Change and Innovation in Developing Economies: A Way Out of the Middle Income Trap?*, LEM Working Paper Series, 09.
25. Zawicki M., *Monitorowanie rozwoju w regionie – wyzwania dla zarządzania rozwojem Polski w perspektywie finansowej 2014-2020*, [w:] A. Harańczyk (red.) „Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r. Część II”, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Studia, tom. CXL, Warszawa 2012.

## 4.2. Odtworzenie oraz ocena logiki interwencji w SOR

Prace prowadzone w trakcie badania ewaluacyjnego przebiegały w ramach czterech modułów wskazanych w SOPZ, str. 6:

→ **odtworzenie logiki** (budowanie modelu logicznego SOR obrazującego związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy zidentyfikowanymi potrzebami i planowanymi do podjęcia działaniami a spodziewanymi efektami),

→ **stworzenie ram koncepcyjnych badania** (zebranie i analiza wiedzy naukowej i eksperckiej użytecznej dla wyjaśnienia/weryfikacji mechanizmów przyczynowo-skutkowych przedstawionych w odtworzonej logice SOR),

→ **ocena logiki SOR** (porównanie założeń SOR (odtworzoną logikę SOR z wiedzą naukową i ekspercką, a następnie dokonanie oceny SOR; celem ewaluacji jest przede wszystkim ocena siły powiązań przyczynowo-skutkowych pomiędzy interwencją a efektami),

→ **sformułowanie wniosków i rekomendacji** (rekomendowane w zapisach SOR).[99]

Ze względu na partycypacyjny charakter ewaluacji i konieczność bieżącego reagowania na zmiany w przedmiocie ewaluacji (kolejne wersje SOR), w kolejnych cyklach działań ewaluacyjnych, prowadzonych w obrębie wskazanych modułów, konstruowane teorie zmiany (oficjalna, decydentów, ekspercka) były rozwijane i wykorzystywane w różnym stopniu w bieżącej komunikacji z Zamawiającym. W pierwszej kolejności, ze względu na największą użyteczność w kontekście bieżącego udoskonalania tekstu Strategii, nacisk został położony na teorię ekspercką, rekonstruowaną przy pomocy jednolitej metodyki i w formie roboczych materiałów przekazywaną od września 2016 roku. Jednocześnie, w odniesieniu do zmieniającego się projektu SOR, podejmowane były próby odtworzenia bieżącego stanu teorii oficjalnej w postaci diagramów prezentujących – w zależności od stopnia złożoności analizowanego obszaru koncentracji działań – spójność logiczną pomiędzy elementami tworzącymi ciąg: diagnoza – cele i efekty – wskaźniki – kierunki interwencji – działania – programy. Diagramy te zostały przekazane Zamawiającemu jako materiał roboczy[100].

Warto zauważyć, że przebieg zamówienia nabrał w istocie cech procesu badawczego charakterystycznego dla badań realizowanych w warstwie metodologicznej na podstawie teorii ugruntowanej (ang. *the grounded theory*)[101]. W szczególności odnosiło się to do monitorowania zmian w SOR przez ewaluatora, począwszy od rozpoczęcia procesu konsultacji społecznych, co pozwoliło na pełniejsze odtworzenie teorii zmiany oficjalnej oraz

[99] Patrz: Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia, s. 6.

[100] Schematy logiki interwencji stworzono dla 11 z 12 obszarów koncentracji działań oraz 4 z 5 obszarów wpływających na osiągnięcie celów Strategii. W pierwszej grupie wyjątkiem jest obszar finanse publiczne w ramach Celu III – Skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu. Zdaniem ewaluatorów tworzy on jedynie ramy finansowe, w ramach których możliwe będzie gromadzenie i wydatkowanie środków finansowych na działania prorozwojowe, a tym samym nie tworzy w pełni autonomicznego obszaru. Ponadto jest to obszar silnie regulowany, co sprawia, że swoboda działań jest niewielka, a tym samym brak jest celowości tworzenia schematu logiki interwencji. Drugim z obszarów jest bezpieczeństwo narodowe, dla którego stworzenie szczegółowego schematu interwencji, ze względu na poufny charakter wielu zapisów, nie było możliwe.

[101] Konecki K., *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*, Warszawa 2000. Podejście teorii ugruntowanej zostało stworzone i rozwinięte przez A. Straussa i B. Glasera na Uniwersytecie w Chicago, na gruncie tradycji badań jakościowych oraz dorobku Uniwersytetu Columbia w zakresie konstruowania teorii w powiązaniu z badaniami empirycznymi.

decydentów, a także zaobserwowanie występujących pomiędzy nimi współzależności oraz różnic.

Odwołanie się do takiego stanowiska teoretycznego wynika z tego, iż teoria ugruntowana polega na budowaniu teorii badawczych na podstawie systematycznie zbieranych danych empirycznych. Omawiana teoria, jest więc pochodną analiz empirycznych i wyłania się w trakcie systematycznie prowadzonych badań terenowych, z których dane są w sposób bieżący gromadzone. Jest to więc przeciwieństwo metody dedukcyjnej, która opiera się o wcześniej przyjęte aksjomaty lub założenia. Twórcy metodologii teorii ugruntowanej, traktują budowanie teorii jako proces, w skutek czego, nie stanowi ona, samej weryfikacji wcześniej zbudowanych hipotez. Zbieranie danych, budowanie hipotez i ich weryfikacja nie są wyraźnie oddzielone w czasie, jak ma to miejsce w tradycyjnych badaniach, ale są procedurami, które wielokrotnie się przeplatają – w całym procesie generowania teorii (*generation of theory*)[102]. Przyjęcie takiego podejścia oznaczało, że przedstawiony w toku badania raport metodologiczny (najważniejsze założenia tego raportu uaktualnionego w toku procesu badawczego przedstawia uszczegółowiona metodologia badania zamieszczona w aneksie 4.1) stanowił jedynie punkt wyjścia do dalszych prac analitycznych i badań terenowych, a także bieżącego uaktualniania na kolejnych etapach założeń metodologicznych opracowanych na pierwszym etapie prac Zespołu Badawczego w sierpniu 2016 roku (m.in. narzędzi badawczych, listy respondentów do wywiadów jakościowych czy dokumentów planowanych do wykorzystania w ramach analiz desk research).

W przypadku niniejszego badania fazy prowadzenia badań terenowych i roboczych spotkań z przedstawicielami Ministerstwa Rozwoju przenikały się z udziałem przedstawicieli ewaluatorów w konsultacjach społecznych, a także analizie przekazywanych przez Zamawiającego materiałów z tych konsultacji i innych dokumentów wykorzystywanych przez Ministerstwo Rozwoju w pracach nad SOR. Ważnym elementem procesu gromadzenia danych był także udział w spotkaniach związanych z SOR aranżowanych przez III sektor oraz administrację publiczną. W międzyczasie Zespołowi Badawczemu przekazywane były kolejne wersje „Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. W tym czasie (w okresie wrzesień – listopad 2016 r.) na bieżąco ewaluator zgłaszał sugestie, komentarze do zaktualizowanego dokumentu strategicznego w ramach 17 poszczególnych obszarów w tym 12 koncentracji działań i 5 wpływających na osiągnięcie celów Strategii.

Na koniec, należy podkreślić, że prace związane z odtworzeniem *logiki interwencji* były utrudnione poprzez ciągłe zmiany w ramach poszczególnych obszarów, które w wielu przypadkach, miały charakter fundamentalny np. w przypadku obszaru Energia czy Transport. Wprowadzano je do SOR w wyniku konsultacji społecznych[103], prac 12 międzyresortowych ds. opracowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, ale także szeregu uwag Zespołu Badawczego zgłaszanych w toku prac na udoskonaleniem dokumentu (ich zestawienie zawiera Aneks 4.4 *Opis zakresu i sposobu uwzględnienia w SOR wniosków i rekomendacji* niniejszego raportu). Ostateczne odtworzenie *logiki*

[102] Konecki K., *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*, Warszawa 2000.
[103] Ich szczegółowy opis zamieszczony został w SOR w rozdziale – *Synteza raportu z konsultacji społecznych.*

*interwencji* nastąpiło w odniesieniu do wersji dokumentu z dn. 30.11.2016 r., po uzyskaniu od Zamawiającego informacji o zakresie dalszych zmian wprowadzanych w SOR.

*Logikę interwencji* odtworzoną na podstawie teorii oficjalnej, decydentów oraz eksperckiej prezentuje poniższy diagram (Rysunek 4). Ze względu na obszerność i złożoność Strategii oraz fakt, że uwagi do poszczególnych elementów i teorii zmiany przekazywane były Zamawiającemu na bieżąco, na diagramie zdecydowano przedstawić wybrane, najistotniejsze zdaniem Ewaluatora relacje tworzące ciąg logiczny od problemów, poprzez nakłady i działania, po rezultaty interwencji. W tabeli 7 szczegółowo omówiono relacje oznaczone na diagramie przy pomocy liter (A-E) i liczb (1-17), uwzględniając wpływ czynników zewnętrznych, stabilności makroekonomicznej, ryzyka oraz wystąpienie efektów, planowanych i nieplanowanych. Wśród relacji, literami została wyróżniona grupa odnosząca się do wzajemnej pozycji celów i rezultatów oraz konsekwencji z tego wynikających. Liczbami 1-3 oznaczono relacje odnoszące się do przełożenia założeń nowego modelu rozwoju[104] opisanego w SOR na konstrukcję opisu celów szczegółowych, zbudowaną wokół 12 „obszarów koncentracji działań”. Pozostałe relacje opisują: relacje obszarów koncentracji działań i obszarów wpływających na osiągnięcie celów Strategii (4,5,6), wpływ obszarów koncentracji działań na rezultaty (7,8,9), relacje obszarów wpływających na osiągnięcie celów Strategii i rezultatów (10,11,12), relacje pomiędzy rezultatami celów szczegółowych a rezultatem strategicznym (13,14,15) oraz relacje pomiędzy stabilnością makroekonomiczną a działaniami i rezultatami (16, 17).

[104] Infografika w postaci tzw. „chmury słów” wykorzystana do zobrazowania nowego modelu rozwoju została opracowana na podstawie zawartości rozdziału SOR pt. *Nowy model rozwoju* i charakteryzuje jego treściową zawartość, bazując na częstościach występowania poszczególnych słów.

**Rysunek 4 –** SOR: odtworzona logika interwencji.

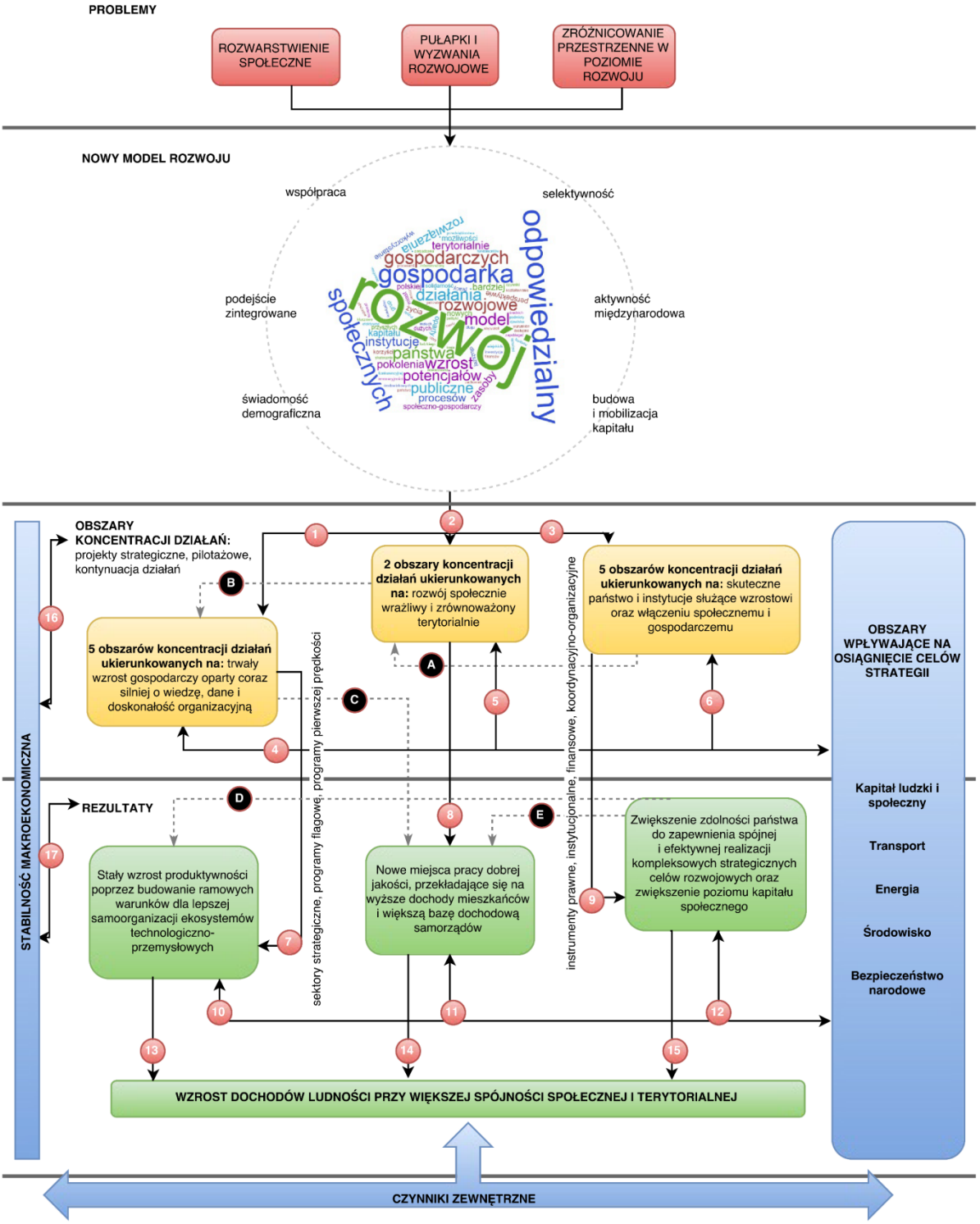


**Tabela 7.** Opis elementów logiki interwencji dla SOR.

| Nr relacji | Element logiki interwencji /opis relacji | Komentarz | Efekty nieplanowane, ryzyka |
|---|---|---|---|
| **A** | Cel szczegółowy SOR nr 3, poświęcony sprawnemu państwu, jest warunkiem prowadzenia świadomej, skutecznej polityki społecznej i gospodarczej według nowego modelu rozwoju. | Działania i rezultaty przewidziane dla celu szczegółowego SOR nr 3 pełnią w logice interwencji funkcję zbliżoną do „obszarów wpływających na osiągnięcie celów Strategii” – warunkują skuteczność wdrożenia samej Strategii oraz osiągania rezultatów gospodarczych i społecznych w dłuższym okresie. Jeżeli, jak zapisano w SOR (str. 32, wersja z dn. 30.11.2016), „główną siłą napędową rozwoju i priorytetem publicznym jest spójność społeczna” i jednocześnie „podmiotem ustalającym warunki procesu podziału dochodu (poprzez politykę spójności społecznej i terytorialnej, redystrybucję i usługi) oraz działania wszystkich grup (regulacje, ład instytucjonalny, otoczenie makroekonomiczne) jest państwo”, cel szczegółowy nr 3 stanowi „koło zamachowe” procesu. | |
| **B** | Cel szczegółowy SOR nr 2, zgodnie z zapisami SOR (str. 32, wersja z dn. 30.11.2016) wyraża naczelną zasadę polityki społeczno-gospodarczej państwa, które dąży do rozwoju inkluzywnego. Cel szczegółowy SOR nr 1, odwołujący się do sposobu realizacji polityki gospodarczej, jest podporządkowany spójności społecznej i rozwojowi zrównoważonemu terytorialnie. | Mimo, że z prezentacji celów SOR (np. na schemacie nr 2, str. 39, wersja z dn. 30.11.2016), nie wynika jakakolwiek hierarchia celów szczegółowych Strategii (czytając SOR można odnieść wrażenie, że wszystkie 3 cele szczegółowe są równorzędne), można w niej odnaleźć zapisy świadczące o tym, że polityka gospodarcza opisana w celu szczegółowym nr 1 stanowi narzędzie realizacji celu szczegółowego nr 2. O słuszności takiego rozumowania świadczą trudności z bezpośrednim przypisaniem rezultatów celu szczegółowego SOR nr 2 do działań realizowanych w obszarach koncentracji: | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | spójność społeczna i rozwój zrównoważony terytorialnie (więcej na ten temat w opisie relacji nr 8). | |
| **C** | Polityka gospodarcza podporządkowana zwiększaniu spójności społecznej i równoważeniu rozwoju w wymiarze terytorialnym umożliwia osiągnięcie rezultatu zaplanowanego dla celu szczegółowego SOR nr 2. | Sprzęgnięcie polityki rozwoju regionalnego z polityką gospodarczą i stosowanie narzędzi prowadzonej polityki gospodarczej zgodnie ze zdiagnozowanymi, indywidualnymi potrzebami obszarów objętych interwencją (m.in. miasta, tereny wiejskie, obszary zagrożone trwałą marginalizacją), przy uwzględnieniu lokalnych potencjałów wzrostu, ma uczynić rozwój społeczno-gospodarczy bardziej inkluzywnym. Wyrazem opisywanego „sprzęgnięcia” ma być lepsza koordynacja działań rozwojowych prowadzonych na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym. | |
| **D** | Usprawnienie procesów zarządczych państwa ułatwi osiągnięcie rezultatu polityki gospodarczej w postaci wzrostu produktywności. | Analogicznie, jak w przypadku celów, można mówić o hierarchii, a przynajmniej następstwie rezultatów. Pierwszym i bezpośrednim rezultatem wdrożenia SOR jako nowego modelu zarządzania państwem byłoby zwiększenie jego zdolności do realizacji kompleksowych, strategicznych celów rozwojowych. Państwo ma wspierać proces „budowania ramowych warunków dla lepszej organizacji ekosystemów technologiczno-przemysłowych”, który ma się przyczynić do stałego wzrostu produktywności. | |
| **E** | Usprawnienie procesów zarządczych państwa i administracji publicznej na różnych szczeblach ułatwi osiągnięcie rezultatu dla celu szczegółowego SOR nr 2. | W przypadku tej relacji, zależność rezultatów jest najsilniej widoczna na poziomie usprawniania funkcjonowania administracji samorządowej. Podniesienie zdolności kooperacji pomiędzy administracją wszystkich szczebli, wzrost poziomu kapitału społecznego oraz | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | planowane reformy (m.in. nowelizacja ustawy o JST, nowe „janosikowe”) pozwoli na zwiększenie bazy dochodowej samorządów i realizację celów rozwojowych na poziomie lokalnym. | |
| **1** | Cel szczegółowy I pn. *Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość* składa się z kilku obszarów zorientowanych wertykalnie i odnoszących się do poszczególnych aspektów funkcjonowania przedsiębiorstw (reindustrializacja, innowacyjność, kapitał, ekspansja zagraniczna) oraz jednego zorientowanego horyzontalnie (MŚP). Logika interwencji w jego przypadku jest inna niż dla pozostałych. Odmienny jest także podmiot interwencji, którym, deklaratywnie, uczyniono sektor małych i średnich przedsiębiorstw, ale logika interwencji nie zawsze wydobywa specyfikę MŚP sugerując, że obszar adresowany jest do przedsiębiorstw bez względu na ich rozmiar. | Zorientowanie horyzontalne obszaru (na podmiot, nie na obszar działania podmiotów) rodzi pewne konsekwencje:<br>Po pierwsze nie dla wszystkich kierunków interwencji w obszarze poświęconym MŚP diagnoza jest równie szczegółowa – ponieważ, co zrozumiałe, zamieszczono ją w innych obszarach SOR – odnoszących się do różnych aspektów działania przedsiębiorstw. Mimo wszystko starano się wskazać, jak problemy analizowane w innych obszarach w specyficzny sposób dotykają przedsiębiorstwa o mniejszych rozmiarach i mniejszej skali działania. Nie zawsze jednak udało się ową specyfikę wydobyć: większość kierunków interwencji ma faktycznie odniesienie do specyfiki MŚP, ale w przypadku części z nich nie wyeksponowano tego: o ile bardziej intuicyjnie można nakreślić negatywne konsekwencje słabego otoczenia prawnego, trudności w pozyskaniu kapitału dla rozwoju MŚP, o tyle trudniej powiązać z tym obszarem wsparcie Kompetencji na rzecz rozwoju, czy Wsparcie lokalnych motorów przedsiębiorczości.<br>Po drugie dwa kierunki interwencji nie objęte analizą i planem działań w innych obszarach SOR mają odmienne poziomy szczegółowości diagnozy: jeden znikomy (nowe modele działania), drugi bardzo rozbudowany (wsparcie lokalnych motorów przedsiębiorczości). | 1.Utrudnione egzekwowanie odpowiedzialności za realizację poszczególnych obszarów w przypadku przenikania się działań interwencyjnych przy niewystarczającym nakreśleniu linii demarkacyjnej, (przykładowo: poprawa otoczenia prawnego: obszary C1 i C2 versus otoczenie prawne dla MŚP (A3), podobnie dla kapitału (obszar A4 i kierunek 4. obszaru A3) – trudności przy wdrażaniu i monitorowaniu strategii.<br>2. Podobne skutki może rodzić niepełne rozwinięcie problematyki poruszonej w kierunku interwencji pn. Nowe modele współpracy i braku przypisania wskaźników realizacji w celów w tym obszarze. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **2** | Relacja ta oddaje społeczny wymiar nowego modelu „odpowiedzialnego rozwoju” i powinna odpowiadać na zdiagnozowane problemy ze zróżnicowaniem przestrzennym w poziomie rozwoju oraz rozwarstwieniem społecznym. Stąd wynikają działania w obszarze spójności społecznej i rozwoju terytorialnego prowadzonego w taki sposób, aby uniknąć pogłębiania się różnic rozwojowych (dywergencji). Jakkolwiek cel można uznać za trafny i ugruntowany w diagnozie, pewne wątpliwości budzą: jego relacja do innych celów oraz połączenie aspektów działań horyzontalnych z interwencją o charakterze punktowym (np. program dla Śląska), co powoduje nawarstwianie niejasności w całym ciągu logicznym od problemu do rezultatu strategicznego. | Wątpliwości pojawiające się w odniesieniu do drugiego celu szczegółowego wynikają prawdopodobnie z prezentowania celów szczegółowych SOR obok siebie, jako równorzędnych. Na podstawie wskaźników przyjętych w tym celu można dojść do wniosku, że chodzi tutaj o równoważenie, w wymiarze stratyfikacji społecznej i rozmieszczenia geograficznego, efektów celów gospodarczych przyjętych w ramach celu szczegółowego SOR nr 1. Potencjalna „kolizyjność” rozwoju zrównoważonego terytorialnie z zasadą selektywności, opisaną w rozdziale „Zasady realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” i przekładającą się na sposób realizacji polityki gospodarczej może sprawiać wrażenie, że cel szczegółowy nr 2 jest wtórny wobec celu szczegółowego nr 1. Tymczasem, jak wskazano w opisie relacji B, należy przyjąć rozumowanie odwrotne – to cel szczegółowy nr 2 jest w SOR nadrzędny, a cel szczegółowy nr 1 jest jednym z narzędzi jego realizacji.<br>Dla uniknięcia wątpliwości czy poszczególne działania mają/powinny mieć charakter punktowy czy horyzontalny oraz czy powinny być ze sobą przemieszane, pewnym rozwiązaniem mogłoby być prezentowanie celów „od ogółu do szczegółu”, zaczynając od kwestii podstawowych (np. państwo, jakość instytucji, administracji, prawa, dobra wspólne – środowisko: powietrze, woda itp.), przez gospodarkę widzianą całościowo (infrastruktura, kapitał ludzki, przedsiębiorczość, polityka innowacyjna, MŚP, reindustrializacja), a kończąc na polityce regionalnej, jako narzędziu | Ryzkiem dla skuteczności planowanych działań i rozwoju indywidualnych potencjałów poszczególnych rozwojów mogą być – nieznane w tym momencie – efekty zapowiadanych reform w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego. W najgorszym scenariuszu może dojść do zwiększenia polaryzacji rozwoju w ujęciu międzyregionalnym. Obawa dotyczy regionalnego rozlokowania sektora nauki i szkolnictwa wyższego oraz możliwości budowy przewag komparatywnych w oparciu o jednostki naukowe. Ponadto, analogicznie dla mocnej pozycji jednostek naukowych w regionach, pożądana byłaby planowa obecność w regionach sektora publicznego jako narzędzia impulsu prorozwojowego. Strategia, pomimo charakteru centralnego, pomija możliwości państwa w zakresie „samodecentralizacji”/deglomeracji – przemyślanego lokowania urzędów, agencji itp. poza stolicą czy miastami wojewódzkimi. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | realizacji ogólniejszych celów rozwojowych. Taki zabieg dawałby możliwość odwoływania się do wcześniej prezentowanych obszarów i działań i dokonywania regionalnych operacjonalizacji (uszczegółowień) ogólnych kierunków działania. | |
| **3** | Pomimo znacznego pokrewieństwa celów obszarów „Prawo w służbie obywatela i gospodarki” oraz „Instytucje prorozwojowe i zarządzanie rozwojem” (przykładowo: poprawa efektywności systemu oceny wpływu regulacji (C1.1) bez wątpienia należy do zadań sprawnej administracji (C2.1)) zdecydowano się realizować je rozłącznie. | Wydaje się, że działania planowane w ramach obszarów „Prawo…” i „Instytucje…” można z powodzeniem koordynować w ramach jednego obszaru (wniosek taki nasuwa się już po samej lekturze krótkich opisów celów szczegółowych zamieszczonych na początku Strategii czy po zapoznaniu się ze wskaźnikami, które w przypadku tych obszarów zaczerpnięte zostały częściowo z tych samych źródeł). Z kolei jeżeli podjęto już decyzję o rozgraniczeniu obszaru C1 i C2, należałoby wyraźnie takie stanowisko uzasadnić. W obecnym kształcie obszary wydają się ze sobą niespójne, a przyjęty pomiędzy nimi podział nie jest zrozumiały. | Istnieje ryzyko, że zbieżność w zakresie celów obszarów „Prawo..” i „Instytucje…” sprawi trudności przy egzekwowaniu odpowiedzialności za realizację Strategii, zarówno na etapie wdrażania, jak i procesu monitorowania przedsięwzięcia. |
| **4** | Zmiany modelu rozwoju gospodarczego, polegające w szczególności na inteligentnej reindustrializacji oraz za sprawą zwiększonej dostępności finansowania z budżetu i PFR, wywołają wpływ na wszystkie obszary horyzontalne. SOR przewiduje korzystne zmiany w tych obszarach, polegające w szczególności na ich lepszym dopasowaniu do potrzeb gospodarki. | Przewidziana w SOR logika relacji wydaje się być dobrze opisana. Można oczekiwać, że potrzeby modernizacji gospodarki, wraz z większą mobilizacją (także finansową) działań państwa, wywołają rozmaite efekty dla horyzontalnych obszarów życia społecznego. Podporządkowanie tych obszarów realizacji celów ekonomicznych oznacza, że będą one w większym stopniu podatne na działanie logiki rynkowej. Choć jest to korzystne dla konkurencyjności gospodarki, należy pamiętać o istotnych negatywnych efektach ubocznych (opisanych obok), które mogą znacznie ograniczyć spójność społeczną i stan | 1. Nadmierne urynkowienie sfery edukacji, nauki i społeczeństwa obywatelskiego, dominacja norm ekonomicznych w tych obszarach życia społecznego.<br>2. Negatywny wpływ planowanych działań na środowisko naturalne za sprawą traktowania go przede wszystkim jako zasobu ekonomicznego (dotyczy np. wód lądowych).<br>3. Nierównomierny rozwój sieci transportowej i energetycznej, podyktowany w pierwszej kolejności czynnikami ekonomicznymi, a w mniejszym stopniu spójnością terytorialną i społeczną. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | środowiska naturalnego. W dłuższym okresie te efekty mogą przełożyć się negatywnie również na funkcjonowanie samej gospodarki. | |
| **5** | Dla osiągnięcia rozwoju terytorialnie zrównoważonego kluczowe będą czynniki horyzontalne związane z transportem. Problematyczna z tego punktu widzenia jest rozbudowa sieci transportowej, przewidziana w SOR na obszarach już teraz dysponujących wysoką dostępnością transportową. Równie istotnym problemem jest brak rozwoju sieci kolejowej. | Przewidziana w SOR rozbudowa sieci transportowych w dużej mierze ma się odbywać na obszarach już teraz charakteryzujących się niską peryferyjnością czasową. Stoi to w pewnej sprzeczności z diagnozą i celami opisanymi w obszarze „Rozwój zrównoważony terytorialnie”, gdzie założono (w przypadku Polski Wschodniej) „zapewnienie spójności i dostępności terytorialnej makroregionu, poprzez inwestycje w drogi i kolej” oraz (w przypadku miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze) „rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego usprawniających jakość połączeń w miastach, między nimi a ich otoczeniem i ważnymi sąsiadującymi ośrodkami”.<br>Brak rozwoju sieci kolejowej (rozumiany jako brak budowy nowych linii) nie spowoduje odwrócenia trendów wskazanych w diagnozie obszaru „Transport” jako negatywne (wzrost udziału transportu drogowego w transporcie towarów, wzrost liczby samochodów). | 1. Interwencja może spowodować pogłębienie problemów społeczno-ekonomicznych w regionach które już teraz następuje ich kumulacja oraz dalsza utrata funkcji przez średnie miasta na skutek braku poprawy dostępności transportowej i uzyskania nowych połączeń sieciowych, zgodnych z potrzebami mieszkańców (sieć transportowa w dużej mierze determinuje aktywność zawodową i edukacyjną mieszkańców terenów dotkniętych problemami społeczno-ekonomicznymi).<br>2. Brak rozwoju sieci kolejowej będzie owocował dalszą stagnacją transportu kolejowego i hamował rozwój przedsiębiorczości, zwłaszcza przemysłu (problemy z efektywnym dowozem dużych woluminów materiałów, a następnie dystrybucją produktów). |
| **6** | Obszary zgrupowane w ramach Celu III - Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu w relacji do obszarów „horyzontalnych” wpływających na osiągniecie celów strategii. W ramach tej relacji występuje swoiste „sprzężenie zwrotne”, ponieważ zarówno elementy horyzontalne wpływają na osiągniecie celów | Istnieje w tym przypadku pewien problem w zakresie adekwatnego przyporządkowania niektórych obszarów. Np. kwestia efektywnego wykorzystania środków UE jest kwestią w dużej mierze horyzontalną (na co wskazuje też pośrednio brak możliwości określenia trafnych wskaźników pomiaru interwencji) w stosunku do pozostałych obszarów interwencji. Ponadto, | 1. Pozytywnym efektem, który może się pojawić w ramach obszaru, to efekt przesiąkania (nazywany również efektem rozlewania). Polega to na tym, iż realizacja wsparcia, oprócz korzyści na swoim obszarze (i zakładanego oddziaływania), powoduje korzyści na obszarze poza swoją dziedziną. Np. efektywne rozwiązania organizacyjne czy modele interwencji są włączane do głównego nurtu |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | strategii, jak i obszary interwencji wpływają bezpośrednio na uwarunkowania o charakterze horyzontalnym (zwłaszcza na kapitał ludzki i społeczny). | jak to już zostało opisane, elementy w ramach tej relacji pozostają w dużym stopniu powiązane i wpływają na siebie nawzajem (np. środki unijne zaprogramowane są na interwencję w niemal wszystkich obszarach rozwojowych Państwa objętych strategią). | polityki (tzw. mainstreaming).<br>2. Zagrożeniem jest wystąpienie zjawiska deadweight, gdzie efekty wsparcia wystąpiłyby niezależnie od prowadzonej interwencji, np. na skutek naturalnego procesu rozwojowego. |
| **7** | Działania związane z realizacją pierwszego celu szczegółowego SOR mają prowadzić do stałego wzrostu produktywności poprzez sprzyjanie: większej intensywności tworzenia wiedzy w gospodarce, wzmocnienie potencjału technologicznego oraz zdolności firm do absorpcji wiedzy. Doprowadzi to do zmiany modelu rozwojowego Polski, przy trwałości wzrostu gospodarczego. | Logikę relacji należy uznać za uzasadnioną, planowane działania mogą istotnie przysłużyć się wzrostowi produktywności, przy zmianie modelu rozwojowego na oparty w dużym stopniu na wiedzy.<br>Należy jednak wymienić kilka kluczowych czynników sukcesu:<br>1. Wysoka jakość rządzenia oraz zdolność instytucjonalna agencji rządowych i PFR, które pozwolą im wykorzystać nowo przyznane kompetencje i zasoby finansowe. Dotyczyć to będzie również zdolności w kontaktach z międzynarodowymi instytucjami gospodarczymi i Komisją Europejską;<br>2. Stworzenie szerokich kanałów komunikacji oraz wysokiego poziomu zaufania między agencjami państwa a przedsiębiorstwami;<br>3. Mobilizacja kapitału prywatnego na rzecz inwestycji produkcyjnych, która tylko w małej części zależy od dostępności kapitału, a w dużej od podaży innowacyjnych projektów, presji rynkowej, czy stabilności popytu i oczekiwań inwestorów;<br>4. Mobilizacja zasobów społecznych na rzecz wytwarzania wiedzy, która musi polegać na m.in. zmianach organizacyjnych w przedsiębiorstwach i | 1. Nadmierna koncentracja władzy w PFR oraz odgórny charakter prowadzenia polityki przemysłowej uniemożliwią przepływ informacji i zaufanie między państwem a przedsiębiorcami<br>2. Kumulacja zwiększonych oszczędności w instytucjach finansowych i zysków w przedsiębiorstwach – bez adekwatnego wzrostu inwestycji prywatnych<br>3. Niewystarczająca podaż innowacyjnych projektów oraz niechęć do zmian organizacyjnych w sektorze przedsiębiorstw – które nie pozwolą na efektywne wykorzystanie znacznych środków publicznych dostępnych PFR (lub wręcz doprowadzą do ich zmarnowania)<br>4. Inwestycje w cyfryzację produkcji i innowacje procesowe mogą negatywnie odbić się na pracownikach, szczególnie tych mniej wykwalifikowanych, czy w regionach o tradycyjnej strukturze produkcji. Wyzwań tego typu nie należy traktować w kategoriach przejściowych dostosowań rynkowych, gdyż mogą one mieć trwałe niepożądane efekty w postaci zwiększonego bezrobocia, ubóstwa i nierówności społecznych. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | przełamywaniu niskiego poziomu zaufania społecznego.<br>Sformułowanie głównego rezultatu działań w kategorii „produktywności” rodzi również ryzyko z punktu widzenia szerszych efektów ekonomicznych i społecznych, w szczególności dla zatrudnienia (opis obok). | |
| **8** | Działania ukierunkowane na zwiększenie spójności społecznej i zrównoważony rozwój terytorialny mają przyczynić się do stworzenia nowych miejsc pracy dobrej jakości, które w konsekwencji przełożą się na wyższe dochody mieszkańców i większą bazę dochodową samorządów. | Przejście od wyrównawczego charakteru polityki zwiększania spójności społecznej i terytorialnej do tworzenia miejsc pracy, jako mechanizmu generującego lokalny dobrobyt jest skrótem myślowym, który rodzi szereg wątpliwości. W obszarze spójności społecznej niewiele jest działań mających na celu tworzenie nowych miejsc pracy. Działania tego typu przewidziane są raczej w obszarach takich jak reindustrializacja, MŚP itp. Obszar spójności społecznej związany jest raczej z aktywizacją i wsparciem osób i grup najbardziej potrzebujących, aby podjęły pracę w tych nowo powstających miejscach. Jednak za powstawanie miejsc pracy odpowiedzialna jest strona podażowa (gospodarcza), nie zaś popytowa (zasoby ludzkie). Działania prowadzące do tworzenia nowych miejsc pracy w miastach i na terenach wiejskich, przekładające się na wyższe dochody mieszkańców i większą bazę dochodową samorządów zostały zaplanowane w obszarze „Rozwój zrównoważony terytorialnie”, jednak również w tym przypadku nie można wystąpienia pożądanego rezultatu rozpatrywać bez odniesienia do celu szczegółowego nr 1 SOR. To kolejny argument przemawiający na rzecz nierównorzędnego charakteru celów SOR. | Brak wyrażonego wprost celu związanego z podnoszeniem jakości życia mieszkańców obszarów objętych interwencją i powiązania go z nowymi miejscami pracy i wzrostem dochodów (mieszkańców i samorządu) może sprawić, że faktyczna, złożona z wielu wymiarów, jakość życia może nie ulec zmianie lub wręcz pogorszyć się, przy jednoczesnym osiągnięciu zaplanowanego rezultatu. Ryzyko to zostało zauważone w trakcie prac ewaluacyjnych m.in. poprzez wskazanie, że dostęp do usług publicznych, na który SOR kładzie mocny nacisk, jest jedynie jednym ze środków do osiągnięcia celu, jakim jest zniwelowanie ubóstwa. Jest również jedynie jedną ze składowych jakości życia. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **9** | Zdiagnozowane w SOR słabości instytucji państwa, zasygnalizowane w warstwie diagnostycznej w części obszarów koncentracji działań (przede wszystkim w ramach celu III – *Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu*) ocenić należy jako trafne. | W Strategii można odnaleźć opis kolejnych szczegółowo opisanych problemów: sprawności funkcjonowania instytucji państwa, ich ograniczonej zdolności do koordynowania i zarządzania politykami publicznymi oraz powiązania programowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego.<br>Tymczasem warunkiem powodzenia realizacji SOR, zdaniem jej autorów, jest właśnie sprawnie działająca administracja publiczna, a także wykorzystane w ramach komponentu wdrożeniowego SOR podejście projektowe umożliwiającego operacjonalizację działań przewidzianych w Strategii na jak najwcześniejszym etapie, w tym wskazanie podmiotów odpowiedzialnych, tak by zapewnić skuteczną realizację.<br>Jednocześnie w SOR brak jest precyzyjnego połączenia diagnoz koncentrujących się na funkcjonowaniu państwa z zaplanowanym systemem koordynacji i realizacji Strategii wpływającym na realne wdrożenie założeń tego dokumentu. Wyjątek stanowi problematyka zarządzania projektami, która zaproponowana została jako narzędzie realizacji projektów strategicznych oraz wskazana przez autorów SOR jako kluczowy element powodzenia wdrażania Strategii.<br>Ponadto, w obszarze kapitału społecznego uzasadnione wątpliwości budzi zastosowanie scentralizowanych metod wsparcia społeczeństwa obywatelskiego w zaproponowanym pakiecie projektów. Może to przełożyć się na zahamowanie rozwoju | Pomimo znaczącej poprawy warstwy wdrożeniowej (w porównaniu z wcześniejszymi strategiami w tym ze Strategią Sprawne Państwo 2020) w SOR do głównych nierozwiązanych problemów związanych z wdrożeniem zaliczyć można:<br>1. Silosowość (sektorowość) administracji publicznej,<br>2. Brak zrozumienia logiki, na której opiera się SOR, przez część interesariuszy,<br>3. Zróżnicowanie procedur organizacyjnych i regulacji wewnętrznych w przypadku poszczególnych interesariuszy odpowiedzialnych za realizację SOR,<br>4. Biurokratyzację wdrażania SOR.<br>Barierą utrudniającą zapewnienie skutecznej i efektywnej realizacji SOR, pomimo deklarowanego zwiększenia efektywności zdolności operacyjnych państwa jest w warstwie wdrożeniowej terminarz realizacji projektów strategicznych zaproponowany w dokumencie. Należy ocenić go krytycznie. W 2017 roku znaczna część działań (prawie 65% fiszek projektowych) nie wyjdzie poza fazę projektowania, podczas gdy powinna być już realizowana, zważywszy że SOR to dokument strategiczny obejmujący działania zaplanowane na lata 2016-2020. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | III sektora, którego zalety autorzy SOR wyraźnie podkreślają jako istotnego czynnika wpływającego na skuteczną i efektywna realizację SOR. | |
| **10** | Realizacja celów gospodarczych będzie polegać w dużym stopniu na działaniach w obszarach horyzontalnych, w tym:<br>- Wykształcone kadry dla przemysłu 4.0<br>- Infrastruktura transportowa<br>- Poprawa efektywności energetycznej i ograniczenie emisyjności gospodarki<br>- Narodowa polityka zbrojeniowa | Z punktu widzenia realizacji celów gospodarczych, dostrzeżenie roli czynników horyzontalnych należy uznać za zasadne. Konkurencyjność przedsiębiorstw zależy bowiem nie tylko od ich indywidualnych wysiłków, ale w dużej mierze również od dostępności dóbr publicznych, takich jak infrastruktura, czy wykształceni pracownicy. Z kolei przemysł zbrojeniowy w wielu krajach był istotnym motorem innowacyjności.<br>Wydaje się, że wyższy priorytet powinien zostać przyznany transformacji energetycznej i rozwojowi zielonych technologii. Będą one bowiem stanowić o podstawach konkurencyjności w najbliższych dekadach – nie należy ich traktować zatem jedynie w kategoriach jakości życia obywateli. | Ograniczenie ekonomicznej i społecznej użyteczności nauki i edukacji, poprzez wprowadzenie norm komercyjnych, które skracają czasowy horyzont działania tych instytucji. |
| **11** | Relacja oddaje dwustronną zależność pomiędzy czynnikami wpływającymi na osiągnięcie celów strategii („horyzontalnymi”) a rezultatem działań w obszarach koncentracji związanych z celem szczegółowym SOR nr 2. Osiągnięcie rezultatu jest niemożliwe bez zapewnienia odpowiednich działań i inwestycji w infrastrukturę, poprawę warunków życia i kapitał ludzki. Z drugiej strony wzrost atrakcyjności obszarów objętych interwencją pod względem dostępu do pracy i wysokiej jakości życia będzie tworzył nowe wyzwania w zakresie zrównoważonego rozwoju. | Warunkiem pomyślności w przypadku omawianej relacji jest skuteczna koordynacja działań prowadzonych na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym oraz wykorzystanie doświadczeń administracji i dobrych praktyk krajowych i zagranicznych. Działania zaplanowane w ramach celu szczegółowego SOR nr 2 wychodzą naprzeciw scharakteryzowanym wyzwaniom (m.in. wsparcie dla słabiej radzących sobie samorządów, reforma „janosikowego”). | Ostateczne efekty działań na poziomie regionalnym i lokalnym będą w dużym stopniu uzależnione nie tylko od efektów inwestycji w infrastrukturę (transportową, mieszkaniową), ale też 1) sposobu i skuteczności rozwiązania zdiagnozowanych wyzwań demograficznych (starzenie się społeczeństwa, niska dzietność, migracje) i 2) zmiany wzorów kulturowych (np. w zakresie mobilności przestrzennej, mieszkalnictwa). |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **12** | Relacja między obszarami horyzontalnymi a rezultatem dla celów C ma charakter częściowo dwustronny: przede wszystkim istotne usprawnienie działania państwa będzie miało wpływ na poprawę w obszarach horyzontalnych ze względu na interwencję państwa i działania regulacyjne i infrastrukturalne dotyczące transportu, energii, środowiska i bezpieczeństwa narodowego, natomiast stricte dwustronne oddziaływanie ma miejsce w przypadku kapitału ludzkiego i społecznego, który jest niezbędny dla dobrego funkcjonowania państwa, ale który może być – przynajmniej częściowo – wspierany przez państwo. | Najistotniejszymi kwestiami dotyczącymi tej relacji wydają się:<br>1. Usprawnienie wykorzystywania środków UE, zwłaszcza w ramach programu Infrastruktura i Środowisko, PO WER oraz Regionalnych Programów Operacyjnych, bezpośrednio oddziałujących na poprawę w obszarach horyzontalnych;<br>2. Kwestie związane z edukacją, omawiane w obszarze H1 – kapitał ludzki i społeczny, mające bezpośredni wpływ na kształtowanie kadr sprawnego państwa i sprawnych samorządów. | Należy szczególną uwagę zwrócić na zachowanie zasady pomocniczości – poprawa w obszarach horyzontalnych, a zwłaszcza w obszarze H1 zależy w dużej mierze od rozwoju samorządów i społeczeństwa obywatelskiego. Przy aktualizacji SOR przydatna byłaby rewizja, czy planowane rozwiązania, zwiększające odpowiedzialność państwa za rozwój, jednocześnie nie prowadzą do centralizacji i respektują zasadę pomocniczości. |
| **13** | Realizacja celu szczegółowego I ma zwiększyć potencjał polskiej gospodarki do kreowania dochodów (w tym w szczególności przez krajowe przedsiębiorstwa), i w ten sposób przyczyni się do osiągnięcia rezultatu strategicznego. | Logika SOR w tym zakresie opiera się na stymulowaniu podażowej strony gospodarki. Trzy cele szczegółowe są skonstruowane rozłącznie względem siebie: budowa zdolności technologicznych i wspieranie przedsiębiorstw są odpowiedzialne za wzrost dochodu narodowego, ale już zasadniczo niezależnie od tego planowane jest zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej. Jednoczesne osiągnięcie tych celów, a zatem i celu głównego, jest możliwe, natomiast wymagać będzie działań na rzecz zmian podziału pierwotnego (nierówność pracy, dostęp do stabilnego zatrudnienia) i wtórnego (podatki i transfery).<br>Wydaje się, że SOR pomija istotne powiązania między efektywnością gospodarowania, a spójnością społeczną, w tym:<br>1. Możliwość wzrostu potencjału gospodarki, przy jednoczesnej koncentracji | 1. Dalsze „uśmieciowienie” rynku pracy, które ograniczy możliwości zmiany modelu rozwojowego w kierunku opartego na wiedzy oraz nie pozwoli na osiągnięcie spójności społecznej.<br>2. Brak „skapywania bogactwa” – koncentracja korzyści z przyspieszonego wzrostu gospodarczego w przedsiębiorstwach lub wśród wysokowykwalifikowanych pracowników wybranych branż, bez powszechnego wzrostu dochodów ludności. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | dochodów.<br>2. Korzyści dla efektywności gospodarowania wynikające ze stabilnego rynku pracy i ograniczonych nierówności dochodowych. | |
| **14** | Osiągnięcie rezultatu związanego z nowymi miejscami pracy, wzrostem dochodów ludności i zwiększeniem bazy dochodowej samorządów przyczyni się do osiągnięcia rezultatu strategicznego. | Niewątpliwie wyższa baza dochodowa samorządów, nowe miejsca pracy i wzrost dochodów mieszkańców zmierzają do osiągnięcia rezultatu strategicznego. Jednocześnie spełnienie tych warunków w skali mikro (na poziomie samorządów) wydaje się konieczne, ale nie wystarczające do zapewnienia konwergencji (a nawet do zahamowania procesów dywergencji) w skali kraju, a więc do zwiększenia terytorialnej. Jest to zresztą zasygnalizowane poprzez wyznaczenie celu „utrzymanie poziomu” dla wskaźników dyspersji wartości dodanej brutto i PKB. | Pomimo niepewności co do długofalowych możliwości zwiększenia spójności terytorialnej, skuteczne zwiększenie bazy dochodowej samorządów, jako efekt działań podejmowanych w obszarze „rozwój zrównoważony terytorialnie” będzie sprzyjać osiągnięciu wyższej spójności społecznej. |
| **15** | W SOR podkreślono, że braki w zakresie wyrównywanie szans rozwojowych regionów (spójność terytorialna) czy niwelowania nierówności społecznych wynikają z dysfunkcji państwa, w tym m.in. nierównego dostępu do usług społecznych. Jednocześnie osiągnięcie wzrostu gospodarczego przy zachowaniu efektu włączenia społecznego i gospodarczego uzależnione zostało od wysokiego poziomu kapitału społecznego oraz aktywnej roli instytucji publicznych, które jednak muszą ulec wieloletniej kompleksowej modernizacji poprzez utworzenie skonsolidowanego jednolitego systemu zarządzania strategicznego. | W SOR jednoznacznie wskazano potrzebę uwzględnienia równomiernego wzrostu dochodów ludności przy zachowaniu spójności społecznej i terytorialnej (obniżenie klina podatkowego, zmniejszenie nierówności społecznych i terytorialnych). W ramach SOR istnieje zasadnicza spójność w tym zakresie. Odpowiada to ściśle nowemu modelowi odpowiedzialnego rozwoju zaproponowanemu w SOR, który zakłada, że budując siłę konkurencyjną z wykorzystaniem nowych czynników rozwojowych, zapewni się jednocześnie udział i korzyści wszystkim grupom społecznym. W tym kontekście istotne jest, że głównym wyzwaniem wskazanym w strategii jest postępujący proces tworzenia się nierówności społecznych przy | Zagrożeniem dla wdrożenia założeń SOR jest to, że w ramach obszaru nierówności społeczne założono wiele działań finansowanych z funduszy publicznych. Jest to ryzykowne założenie ze względu na możliwy deficyt budżetowy spowodowany zwłaszcza programem 500+, a także zapowiadanym wsparciem budownictwa mieszkaniowego. Może to przyczynić się do zmniejszenia stabilności finansów publicznych, a tym samym szansy wzrostu dochodów ludności przy zachowaniu większej spójności społecznej (zwłaszcza w przypadku grup zagrożonych wykluczeniem społecznym) i terytorialnej (zwłaszcza w przypadku obszarów o niskim poziomie potencjału endogenicznego). |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | równoczesnym ubożeniu klasy średniej. Nie zaproponowano jednak żadnych rozwiązań w zakresie systemu podatkowego w tym zakresie, a jedynie rozwiązania opierające się na transferach socjalnych dla wybranych grup obywateli.<br>Ponadto w SOR wyraźnie wskazano na jednostronną zależność pomiędzy sprawnością funkcjonowania państwa oraz poziomem rozwoju kapitału społecznego a także poziomem spójności społecznej oraz terytorialnej. Nie dostrzeżono współzależności tych procesów. | |
| **16** | Stabilność makroekonomiczna jest warunkiem koniecznym stabilnego i trwałego wzrostu gospodarczego. Destabilizacja makroekonomiczna skutkuje spadkiem inwestycji i konsumpcji. Ponadto może skutkować spadkiem BIZ (brak stabilnego systemu podatkowego), deprecjacją waluty krajowej a w konsekwencji wzrostem kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego. Tak więc warunkiem koniecznym osiągnięcia założonych celów rozwojowych jest zachowanie stabilności makroekonomicznej. | W SOR w zasadzie nie zdefiniowano pojęcia stabilności makroekonomicznej. Szeroka definicja obejmuje zarówno stabilność w sferze realnej jak i nominalnej. SOR w zasadzie nie uwzględnia stabilności monetarnej. W SOR zaobserwować można swoiste niedowartościowanie bieżących działań o charakterze socjalnym w kontekście ich znaczącego, destabilizującego wpływu na stabilność finansów publicznych. Wydatki te mają charakter sztywny i zostały wprowadzone do systemu finansów publicznych bez zapewnienia adekwatnego wzrostu dochodów budżetowych, kompensujących te wydatki. | SOR nie przykłada należytej wagi do bieżących działań, które w silny sposób mogą zdestabilizować gospodarkę – szczególnie dotyczy to niekorzystnych dla stabilności finansów publicznych zmian w systemie emerytalnym.<br>Destabilizacja makroekonomiczna może również skutkować obniżeniem ratingu Polski, co w konsekwencji implikuje wzrost kosztów obsługi długu. |
| **17** | Bezsprzecznie realizacja celów SOR (wzrost produktywności, wzrost liczby miejsc pracy o dobrej jakości oraz wzrost skuteczności państwa) przyczynią się do stabilizowania gospodarki. Dzięki tym celom wzrośnie poziom oszczędności i inwestycji w gospodarce oraz wzrośnie przeciętny rozporządzalny dochód. | SOR dość ortodoksyjnie zakłada, że możliwy jest wzrost spójności terytorialnej. W zasadzie brak jest jednoznacznych dowodów empirycznych dowodzących, że taki proces jest możliwy. W większości rozwiniętych gospodarek dochodzi raczej do dywergencji niż konwergencji terytorialnej. | SOR powinien uwzględnić fakt, że konwergencja terytorialna może nie zaistnieć, a wysiłki organizacyjne i finansowe mogą okazać się nieefektywne. Przykłady braku takiej konwergencji i nieskuteczności polityki publicznej można obserwować np. w Hiszpanii, Włoszech a nawet w Niemczech. Wzrost wydatków publicznych mających na celu zwiększenie spójności terytorialnej może |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | prowadzić do destabilizacji finansów publicznych a przez to do destabilizacji makroekonomicznej. |

Podsumowując proces odtwarzania *logiki interwencji* SOR, warto zwrócić uwagę na kilka istotnych ograniczeń tego procesu.

Po pierwsze, jak wspomniano już w ramach rozdziału 2.4 *Analizy ekonometryczne*, pojawiły się trudności w określeniu szacunkowego wkładu interwencji w ramach SOR w przypadku niektórych wskaźników rezultatu. W pierwszej kolejności wynika to z wciąż niezakończonych prac przygotowujących do wdrożenia Strategii, w tym także fiszek projektowych, w przypadku których finał prac koncepcyjnych w wielu przypadkach planowany jest dopiero na 2017 lub nawet 2018 r.

Dodatkowo projekty flagowe (co podkreślono w rozdziale 2.1.4. *Czy i w jakim zakresie koncepcja systemu realizacji SOR jest wystarczająca do skutecznej i efektywnej realizacji jej celów, w kontekście obecnego potencjału interesariuszy odpowiedzialnych za jej realizację?)* opisane są w sposób bardzo ogólny i lakoniczny (opis wszystkich projektów flagowych mieści się na około jednej stronie w SOR), co uniemożliwia rzetelne odniesienie do nich przez Ewalautora pod kątem możliwych efektów jakie przyniesie ich wdrożenie.

Kolejnym elementem jest brak objęcia pogłębionymi analizami w ramach niniejszego badania ewaluacyjnego fiszek projektowych, które uszczegółowiają projekty opisane w ramach Aneksu 4. *Lista projektów strategicznych* w ramach SOR. Sprawia to, że rozwinięcie procesu odtworzenia *logiki interwencji* nie jest w tym zakresie możliwe. Dlatego też Ewaluator postuluje, by po zakończeniu prac nad SOR oraz fiszkami projektowymi uszczegółowiającymi projekty strategiczne, przeprowadzona została kolejna ewaluacja pod kątem spójności zapisów zawartych w ramach fiszek projektowych z zapisami ostatecznej wersji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Spójność w tym zakresie będzie kluczowa dla wdrożenia celów zapisanych w SOR.

Na zakończenie należy podkreślić, że ogólna logika SOR zaprojektowana przez Ministerstwo Rozwoju (co obserwowano wielokrotne w trakcie realizacji badania ewaluacyjnego) nie zawsze jest spójna z propozycjami przygotowanymi w ramach poszczególnych obszarów, gdzie znaczący wpływ na ich kształt mają inne resorty. Takie zjawisko Ewaluator opisał m.in. we wnioskach w rozdziale 3. podkreślając, że twórcy Strategii stali się de facto zakładnikami interesów poszczególnych interesariuszy i ich „listy życzeń”. W rezultacie dokument zwiększał swą objętość kosztem wewnętrznej spójności. Również w rozdziale 2.1.4. gdzie podkreślono silosowość (sektorowość) administracji publicznej, przedstawiciele Zespołu Badawczego zwrócili uwagę, że logiki interwencji poszczególnych beneficjentów (resortów) mogą się od siebie zasadniczo różnić. Z takiego zagrożenia zdawali sobie sprawę także autorzy SOR jeszcze przed rozpoczęciem prac nad dokumentem, opisując potrzebę przezwyciężenia tzw. „Polski resortowej” już w uchwale w sprawie przyjęcia „Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”[105].

[105] Patrz: (http://www.mr.gov.pl/media/16403/uchwala_plan_odp_rozw_16022016.pdf), [dostęp: 28.12.2016 r.], s. 8.

## 4.3. Zestawienie podsumowujące analizę ewaluacyjną wskaźników w SOR

W niniejszej tabeli, w kolumnie „Prognozy” umieszczono oszacowane przez zespół ewaluacyjny pośrednie i docelowe wartości wskaźników zawartych w SOR. Prognozy tych wskaźników przedstawione zostały punktowo lub przedziałowo. Prognozy punktowe występują przy prognozach opartych na modelach (oznaczenie M – prognoza z modelu) oraz prognozach na 2020 rok (oznaczenie B – prognoza bazowa). Dla wszystkich docelowych wartości wskaźników (2030 rok) prognozy przedstawione zostały w postaci przedziałowej trzywariantowej, gdzie P oznacza prognozę pesymistyczną, B – bazową, a O – optymistyczną.

W przypadku prognoz wynikających z modeli przyjęto, że długość horyzontu prognozy jest równa (w przybliżeniu) połowie liczby danych historycznych. Wyznaczenie prognoz na 2020 rok wymagało zatem szeregu czasowego z około 10 obserwacjami historycznymi. W oparciu o stosowaną bazę danych wykorzystanie tego sposobu możliwe było jedynie w przypadku 10 wskaźników (o numerach 3, 10, 25, 32, 33, 74, 91,92, 95, 96). W przypadkach pozostałych wskaźników prognozy na 2020 rok oparte na modelach nie zostały wyznaczone, gdyż szeregi czasowe były zbyt krótkie. Dlatego do określenia wartości pośrednie wskaźników o numerach 1, 2, 4, 5-9, 11-24, 26-47, 51-54, 58-69, 76-82, 84, 85-87, 93-94, 97-99 wykorzystano metodę ekspercką.

W oparciu o stosowaną bazę danych nie było możliwe wykorzystanie podejścia opartego na modelach dla prognoz na 2030 rok. Przewidywanie zjawisk do 2030 roku wymagało podejścia eksperckiego, które wykorzystane zostało do określenia docelowych wartości wskaźników 1-47, 51-69, 74-82, 84-87, 91-99.

W tabeli zawarto także prognozy dla wskaźników proponowanych przez zespół dokonywujący ewaluacji. Proponowane wskaźniki mają w tabeli numery 105-107, 111, 113-120. Jedynie pośrednie wartości (2020 rok) dla 3 wskaźników (115, 116, 119) oszacowano w oparciu o model. Dla pozostałych wskaźników zastosowano podejście eksperckie. Podejście to wykorzystano także przy szacowaniu wartości docelowych wszystkich proponowanych wskaźników.

Ze względu na brak danych nie oszacowano 13 wskaźników o numerach 5, 48-50, 55-57, 70-73, 75, 83.

W pozostałych kolumnach poniższej tabeli zamieszczono wartości wskaźników oszacowane w raporcie WiseEuropa oraz w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR).

| L.p. | N l. obs. | Rok | Prognozy | | | | WiseEuropa | | | SOR |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | P | B | O | M | P | B | O | |
| 1 | 11 | Przeciętny dochód rozporządzalny brutto gospodarstw domowych na 1 mieszkańca wg PPP (UE28=100) | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 73,9 | | | | |
| | | 2020 | | 74 | | | | | | 80 |
| | | 2030 | 74 | 87 | 100 | | | | | 100 |
| 2 | 10 | Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 23,1 | | | | |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2020 | | 22 | | | | | | 20 |
| | | 2030 | 21,5 | 18 | 16,9 | | 20,8 | 18,4 | 17,4 | 18 |
| 3 | 13 | PKB na 1 mieszkańca wg PPP (UE 28=100) | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 72,5 | | | | |
| | | 2020 | | | | 73,6 | | | | 78 |
| | | 2021 | | | | 74,8 | | | | |
| | | 2030 | 74 | 87 | 100 | | 66 | 83 | 100 | 95 |
| 4 | 10 | Współczynnik Giniego – wskaźnik rozkładu dochodów gospodarstw domowych | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 30,5 | | | | |
| | | 2020 | | 30 | | | | | | |
| | | 2030 | 29 | 27 | 26 | | | | | |
| 5 | 10 | Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego zaliczanych do wysokiej i średnio-wysokiej techniki w wartości przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego ogółem | | | | | | | | |
| | | 2020 | 31 | 34 | 35 | | | | | 34 |
| | | 2030 | 35 | 37 | 39 | | 26,1 | 27,9 | 33,9 | 40 |
| 6 | 13 | Udział przetwórstwa przemysłowego w wartości dodanej brutto (%) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 18 | | | | | | |
| | | 2030 | 19 | 20 | 21 | | | | | |
| 7 | 10 | Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) przedsiębiorstw przemysłowych w przychodach netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przemysłowych | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 9,39 | | | | |
| | | 2020 | | 9,9 | | | | | | 10 |
| | | 2030 | 11 | 12,6 | 14,4 | | 11,6 | 14 | 16,4 | 14 |
| 8 | 8 | Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) przedsiębiorstw usługowych w przychodach netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw usługowych | | | | | | | | |
| | | 2020 | 3,4 | 3,8 | 4,1 | | | | | 4 |
| | | 2030 | 4 | 5 | 6 | | 4,2 | 5 | 5,8 | 6 |
| 9 | 9 | Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) przedsiębiorstw przemysłowych na eksport w przychodach netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przemysłowych (%) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 4,9 | | | | | | 5 |
| | | 2030 | 4,9 | 6 | 8 | | 6,9 | 8,4 | 9,9 | 8 |
| 10 | 12 | Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 1,17 | | | | |
| | | 2020 | | | | 1,23 | | | | 1,7 |
| | | 2030 | 1,7 | 2 | 2,5 | | 1 | 2 | 3 | 3 |
| 11 | 5 | Nakłady sektora przedsiębiorstw na działalność B+R w relacji do PKB | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 0,7 | | | | | | 0,8 |
| | | 2030 | 0,95 | 1,4 | 1,85 | | 0,5 | 1,3 | 2,2 | 2 |
| 12 | 6 | Dynamika rocznych przychodów z całokształtu działalności na 1 przedsiębiorstwo niefinansowe (2014=100) – ogół przedsiębiorstw niefinansowych | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 15 | | | | | | 27 |
| | | 2030 | 24 | 30 | 36 | | | | | |
| 13 | 6 | Dynamika rocznych przychodów z całokształtu działalności na 1 przedsiębiorstwo niefinansowe (2014=100) – przedsiębiorstwa niefinansowe o liczbie pracujących 50-249 osób | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2020 | | 22 | | | | | | 38 |
| | | 2030 | 32 | 41 | 50 | | | | | |
| 14 | 6 | Dynamika rocznych przychodów z całokształtu działalności na 1 przedsiębiorstwo niefinansowe (2014=100) – przedsiębiorstwa niefinansowe o liczbie pracujących 250 i więcej osób | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 30 | | | | | | 42 |
| | | 2030 | 34 | 43 | 52 | | | | | |
| 15 | 6 | Udział przedsiębiorstw niefinansowych: o liczbie pracujących 50-249 osób w liczbie przedsiębiorstw niefinansowych o liczbie pracujących 10-249 osób | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 21,5 | | | | | | 22 |
| | | 2030 | 22 | 23 | 24 | | | | | |
| 16 | 6 | Udział przedsiębiorstw niefinansowych: o liczbie pracujących 250 i więcej osób w liczbie przedsiębiorstw niefinansowych o liczbie pracujących 50 i więcej osób | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 18,2 | | | | | | 18 |
| | | 2030 | 18,5 | 19,5 | 21 | | | | | |
| 17 | 19 | Udział gospodarstw rolnych o powierzchni od 1,01-1,99 ha użytków rolnych w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 18,4 | | | | | | 46 |
| | | 2030 | 17,2 | 16,2 | 15,2 | | | | | 40 |
| 18 | 19 | Udział gospodarstw rolnych o powierzchni od 2,00-4,99 ha użytków rolnych w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 31 | | | | | | 46 |
| | | 2030 | 31 | 29 | 25,7 | | | | | 40 |
| 19 | 12 | Stopa inwestycji | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 23 | | | | | | 25 |
| | | 2030 | 23 | 25 | 27 | | 19,5 | 22,5 | 25,5 | 25 |
| 20 | 20 | Stopa oszczędności brutto gospodarstw domowych w relacji do PKB | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 2,2 | | | | | | 2,2 |
| | | 2030 | 4 | 5 | 6 | | 3,5 | 5,5 | 7,5 | |
| 21 | 16 | Średnioroczne tempo wzrostu wartości eksportu towarów | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 7 | | | | | | 7,2 |
| | | 2030 | 6,4 | 6,8 | 7 | | 2,7 | 5 | 7 | 6,8 |
| 22 | 6 | Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 9,5 | | | | | | 10 |
| | | 2030 | 13 | 15 | 17 | | 9,7 | 15,8 | 23,4 | 15 |
| 23 | 15 | Wzrost stanu należności z tytułu polskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) | | | | | | | | |
| | | 2020 | 23 | 25 | 27 | | | | | 25 |
| | | 2030 | 26,8 | 33,5 | 38 | | 175 | 201 | 250 | 33,5 |
| 24 | 5 | Wskaźnik zatrudnienia kobiet z najmłodszym dzieckiem w wieku do 5 lat wg BAEL | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 65 | | | | | | 63 |
| | | 2030 | 68 | 70 | 72 | | | | | 70 |
| 25 | 22 | Stopa ubóstwa skrajnego | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 6,5 | | | | |
| | | 2020 | | | | 6,36 | | | | 3,5 |
| | | 2026 | | | | 5,54 | | | | |
| | | 2030 | 5,3 | 4,9 | 4,5 | | | | | 3 |
| 26 | 10 | Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym (po uwzględnieniu transferów społecznych) | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 16,4 | | | | |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2020 | | 16,2 | | | | | | 14 |
| | | 2030 | 15 | 13,5 | 12,5 | | | | | 12 |
| 27 | 11 | Odsetek dzieci w wieku 0-3 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 8,5 | | | | | | 10 |
| | | 2030 | 20 | 25 | 30 | | 7 | 20 | 33 | 33 |
| 28 | 3 | Wskaźnik aktywnego starzenia się (AAI) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 30 | | | | | | 32 |
| | | 2030 | 33 | 35 | 37 | | | | | 35 |
| 29 | 16 | Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 68,2 | | | | | | 71 |
| | | 2030 | 68,3 | 69,3 | 73 | | 67 | 71 | 76 | 80 |
| 30 | 13 | Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi (liczba osób starszych - 65 lat i więcej - przypadającą na 100 osób w wieku 15-64 lata) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 28 | | | | | | 21,2 |
| | | 2030 | 28 | 33 | 38 | | 36,5 | 36,1 | 35,7 | 21,2 |
| 31 | 14 | Udział województw Polski Wschodniej w PKB (bez osób prowadzących indywidualne gospodarstwa rolne) | | | | | | | | |
| | | 2020 | 15,1 | 15,4 | 15,7 | | | | | 18 |
| | | 2030 | 14,8 | 15,5 | 16,1 | | 14,9 | 15,4 | 16,4 | 20 |
| 32 | 12 | Wskaźnik dyspersji wartości dodanej brutto na 1 pracującego na poziomie województw (NTS 2) ogółem | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 14,3 | | | | |
| | | 2020 | | 14 | | 14,1 | | | | |
| | | 2030 | 14 | 13 | 12 | | | | | |
| 33 | 12 | Wskaźnik dyspersji PKB na 1 mieszkańca obliczony na poziomie podregionów (NTS 3) dla Polski | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 33,8 | | | | |
| | | 2020 | | 34 | | 33,7 | | | | |
| | | 2030 | 35 | 33 | 31 | | | | | |
| 34 | 10 | Relacja przeciętnych rocznych dochodów do dyspozycji netto na 1 osobę w gospodarstwie domowym na wsi do miasta | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 69 | | | | | | 70 |
| | | 2030 | 70 | 75 | 80 | | | | | 80 |
| 35 | 10 | Wskaźnik globalnej konkurencyjności GCI; obciążenia regulacyjne | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 110 | | | | | | 97 |
| | | 2030 | 100 | 80 | 60 | | 122 | 97 | 50 | |
| 36 | 13 | Średni czas dochodzenia należności z umów drogą sądową | | | | | | | | |
| | | 2020 | 685 | 670 | 600 | | | | | |
| | | 2030 | 630 | 570 | 500 | | 685 | 541 | 365 | |
| 37 | 12 | Wskaźnik jakości stanowionego prawa (badający zdolność administracji rządowej do formułowania i wdrażania polityki regulacyjnej promującej prywatną działalność gospodarczą) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 1,3 | | | | | | 1,5 |
| | | 2030 | 1,3 | 1,5 | 1,8 | | 1,28 | 1,4 | 1,52 | 1,7 |
| 38 | 12 | Wskaźnik efektywności rządzenia | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 1 | | | | | | 1 |
| | | 2030 | 1,1 | 1,3 | 1,6 | | | | | 1,5 |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 39 | 10 | Wskaźnik globalnej konkurencyjności GCI; wydajność instytucji rządowych | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 80 | | | | | | 80 |
| | | 2030 | 90 | 75 | 60 | | 98 | 78 | 50 | |
| 40 | 6 | Zajmowanie nowych terenów pod zabudowę | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 30 | | | | | | |
| | | 2030 | 25 | 20 | 16 | | | | | |
| 41 | 4 | Odsetek osób korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 25 | | | | | | |
| | | 2030 | 33 | 40 | 49 | | 52 | 55 | 58 | |
| 42 | 5 | Odsetek gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do Internetu o prędkości co najmniej 30 Mb/s (EAC) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 70 | | | | | | 100 |
| | | 2030 | 90 | 100 | 100 | | | | | |
| 43 | 5 | Odsetek gospodarstw domowych korzystających z dostępu do Internetu o prędkości przynajmniej 100 Mb/s | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 30 | | | | | | 50 |
| | | 2030 | 30 | 40 | 50 | | | | | |
| 44 | 17 | Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (bilans sektora, % PKB) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | -3 | | | | | | |
| | | 2030 | -3,6 | -3 | -2,4 | | | | | |
| 45 | 21 | Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 52 | | | | | | |
| | | 2030 | 60 | 52 | 48 | | | | | |
| 46 | 9 | Dochody podatkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 20,5 | | | | | | |
| | | 2030 | 20,5 | 21 | 21,5 | | | | | |
| 47 | 10 | Stopa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 4 | | | | | | |
| | | 2030 | 3,2 | 4 | 4,8 | | | | | |
| 48 | 0 | Udział wsparcia zwrotnego w finansowaniu przedsięwzięć w ramach polityki spójności | | | | | | | | |
| | | 2020 | | | | | | | | 15 |
| 49 | 0 | Udział wsparcia zwrotnego w finansowaniu przedsięwzięć w ramach Celu Tematycznego 3 | | | | | | | | |
| | | 2020 | | | | | | | | 80 |
| 50 | 0 | Udział polskich przedsięwzięć/projektów w wartości programów zarządzanych przez KE | | | | | | | | |
| | | 2020 | | | | | | | | 5 |
| | | 2030 | | | | | | | | 10 |
| 51 | 11 | Udział osób w wieku 25-64 lata kształcących i dokształcających się w ogólnej liczbie ludności | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 4,2 | | | | | | 7 |
| | | 2030 | 5 | 7 | 9 | | 2,9 | 6,9 | 11,2 | 11 |
| 52 | 4 | Stopa bezrobocia absolwentów szkół prowadzących kształcenie zawodowe wg BAEL | | | | | | | | |
| | | 2017 | | | | 42 | | | | |
| | | 2020 | | 36 | | | | | | 36 |
| | | 2030 | 27 | 24 | 21 | | 22 | 11,8 | 9,1 | 21 |
| 53 | 8 | Przeciętne trwanie życia w zdrowiu (HLY) kobiety | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 65 | | | | | | |
| | | 2030 | 65 | 67 | 69 | | 63,8 | 65,1 | 66, | 75 |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | 7 | |
| 54 | 8 | Przeciętne trwanie życia w zdrowiu (HLY) mężczyźni | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 62 | | | | | | |
| | | 2030 | 62 | 64 | 66 | | 61,6 | 62,5 | 63,8 | 69 |
| 55 | 8 | Wskaźnik zaufania do władz lokalnych miasta/gminy | | | | | | | | |
| 56 | 5 | Wskaźnik zaufania do ludzi ogólnie rzecz biorąc | | | | | | | | |
| 57 | 1 | Uczestnictwa mieszkańców Polski stowarzyszeniach wtórnych | | | | | | | | |
| 58 | 9 | Liczba osób zatrudnionych w III sektorze w stosunku do ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 2 | | | | | | 2 |
| | | 2030 | 3 | 4 | 5 | | | | | 5 |
| 59 | 5 | | Wskaźnik Międzygałęziowej dostępności transportowej (WMDT) | | | | | | | |
| | | 2020 | | 40 | | | | | | |
| | | 2030 | 42 | 45 | 51 | | | | | |
| 60 | 11 | Udział masy ładunków transportu intermodalnego w ogólnej masie ładunków przewożonej transportem kolejowym | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 5 | | | | | | 5 |
| | | 2030 | 5,9 | 6,7 | 6,9 | | | | | |
| 61 | 6 | Długość linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością techniczną powyżej 160 km/h | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 1800 | | | | | | 350 |
| | | 2030 | 2000 | 2500 | 3000 | | | | | |
| 62 | 3 | Średnia prędkość kursowania pociągów towarowych na sieci linii PLK S.A | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 35 | | | | | | 40 |
| | | 2030 | 35 | 40 | 48 | | | | | |
| 63 | 10 | Liczba przewozów pasażerskich komunikacją miejską w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich bez metra | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 150 | | | | | | 227 |
| | | 2030 | 150 | 180 | 220 | | | | | |
| 64 | 0 | Liczba przewozów pasażerskich komunikacją miejską w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich z metrem | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 158 | | | | | | |
| | | 2030 | 160 | 190 | 230 | | | | | |
| 65 | 2 | Udział autobusów na alternatywne paliwo w ogólnej liczbie autobusów służących do obsługi transportu miejskiego | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 4,2 | | | | | | |
| | | 2030 | 10 | 16 | 24 | | 12 | 24 | 35 | |
| 66 | 2 | Długość śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 220 | | | | | | |
| | | 2030 | 220 | 250 | 300 | | | | | 1186 |
| 67 | 11 | Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 13,6 | | | | |
| | | 2020 | | 15 | | | | | | 15 |
| | | 2030 | 17 | 20 | 24 | | 18 | 22 | 24 | |
| 68 | 0 | Nadwyżka mocy dyspozycyjnej elektrowni krajowych nad zapotrzebowaniem na moc w stosunku do zapotrzebowania na moc | | | | | | | | |
| 69 | 10 | Zużycie energii pierwotnej (Mtoe) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 90 | | | | | | |
| | | 2030 | 80 | 92 | 101 | | 85 | 90 | 97 | |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 70 | 0 | Udział importu nośników energii w zużyciu energii ogółem | | | | | | | | |
| 71 | 0 | Krajowy wskaźnik średniego narażenia na pył PM2,5 (średni poziom substancji w powietrzu wyznaczony na podstawie pomiarów przeprowadzonych na obszarach tła miejskiego w miastach o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys. i aglomeracjach na terenie całego kraju) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | | | | | | | 18 |
| | | 2030 | | | | | 127 | 109 | 90 | |
| 72 | 0 | Wskaźnik jakości powietrza = (liczba stref z przekroczeniami poziomu dopuszczalnego pyłu PM10/46 stref, w których dokonuje się pomiaru)•100% | | | | | | | | |
| | | 2030 | | | | | 216 | 186 | 152 | |
| 73 | 0 | Stosunek liczby jednolitych części wód powierzchniowych o dobrym stanie do ogólnej liczby jednolitych części wód monitorowanych w ramach monitoringu diagnostycznego w ostatnich 6 latach do wszystkich jcwp monitorowanych w ramach monitoringu diagnostycznego w ostatnich 6 latach w danej kategorii wód [1] | | | | | | | | |
| 74 | 11 | Pojemność obiektów małej retencji | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 864250 | | | | |
| | | 2020 | | | | 880717 | | | | 844836 |
| | | 2030 | 850000 | 915000 | 950000 | | | | | |
| 75 | 0 | Osiągnięty poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z odpadów komunalnych | | | | | | | | |
| | | 2020 | | | | | | | | 50 |
| 76 | 20 | Powierzchnia obszarów o szczególnych obszarach przyrodniczych prawnie chroniona / 1 mieszkańca | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 0,27 | | | | | | |
| | | 2030 | 0,26 | 0,29 | 0,33 | | | | | |
| 77 | 6 | Procent obszarów Natura 2000 posiadających planistyczne instrumenty zarządzania | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 75 | | | | | | 75 |
| | | 2030 | 90 | 100 | 100 | | | | | 100 |
| 78 | 13 | Wskaźnik liczebności następujących gatunków zwierząt: wilk | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 800 | | | | | | |
| | | 2030 | 800 | 900 | 1000 | | | | | |
| 79 | 13 | Wskaźnik liczebności następujących gatunków zwierząt: ryś | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 160 | | | | | | |
| | | 2030 | 100 | 150 | 250 | | | | | |
| 80 | 20 | Wskaźnik liczebności następujących gatunków zwierząt: bocian biały | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 53000 | | | | | | |
| | | 2030 | 43200 | 54000 | 64800 | | | | | |
| 81 | 20 | Wskaźnik liczebności następujących gatunków zwierząt: bocian czarny | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 1500 | | | | | | |
| | | 2030 | 1200 | 1600 | 2000 | | | | | |
| 82 | 20 | Wskaźnik liczebności następujących gatunków zwierząt: żuraw | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 21000 | | | | | | |
| | | 2030 | 1800 | 23000 | 28000 | | | | | |
| 83 | 0 | Dostępność biomasy leśnej (w tym drewna energetycznego) na potrzeby zaspokojenia potrzeb samorządów dążących do samowystarczalności energetycznej oraz współspalania w energetyce | | | | | | | | |
| | | 2020 | | | | | | | | 2000 |
| | | 2030 | | | | | | | | 4000 |
| 84 | 9 | Procent PKB przeznaczany na wydatki obronne (nie mniej niż 2%) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 2,17 | | | | | | 2,2 |
| | | 2030 | 2,3 | 2,41 | 2,5 | | | | | 2,5 |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 85 | 13 | Udział wydatków z budżetu państwa na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa w wydatkach budżetu państwa na obronę narodową ogółem | | | | | | | | |
| | | Udział wydatków na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa w wydatkach budżetu państwa na obronę narodową ogółem) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 3 | | | | | | |
| | | 2030 | 3 | 3,5 | 4 | | | | | |
| 86 | 22 | Odsetek Polaków, którzy oceniają Polskę jako kraj bezpieczny | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 73 | | | | | | 75 |
| | | 2030 | 75 | 80 | 85 | | | | | 77 |
| 87 | 20 | Wzrost PKB w cenach stałych | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | | | | | 4,1 |
| | | 2020 | 2,8 | 3,5 | 4,2 | | | | | |
| | | 2030 | 1,9 | 2,4 | 2,8 | | | | | |
| 88 | 11 | Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | | | | | -1,3 |
| 89 | 21 | Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | | | | | 50,4 |
| 90 | 11 | PKB w ujęciu realnym (%) | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | | | | | 4,1 |
| 91 | 20 | Dynamika eksportu towarów i usług (ceny stałe- jako ceny stałe przyjęto ceny średnioroczne roku poprzedniego) (%) | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 7,63 | | | | 5,1 |
| | | 2020 | | | | 7,91 | | | | |
| | | 2025 | | | | 9,31 | | | | |
| | | 2030 | 7 | 10 | 13 | | | | | |
| 92 | 20 | Dynamika eksporty towarów i usług (ceny stałe - jako ceny stałe przyjęto ceny średnioroczne roku poprzedniego) (%) | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 6,39 | | | | 5,8 |
| | | 2020 | | | | 6,42 | | | | |
| | | 2025 | | | | 6,58 | | | | |
| | | 2030 | 5,2 | 6,5 | 7,8 | | | | | |
| 93 | 12 | Spożycie prywatne (%) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 3,9 | | | | | | |
| | | 2030 | 3,2 | 4 | 4,8 | | | | | |
| 94 | 12 | Spożycie publiczne (%) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 2,6 | | | | | | |
| | | 2030 | 1,8 | 2 | 2,6 | | | | | |
| 95 | 20 | Nakłady brutto na środki trwałe (%) | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 5,8 | | | | 7,6 |
| | | 2020 | | | | 5,98 | | | | |
| | | 2025 | | | | 6,9 | | | | |
| | | 2030 | 5,76 | 7,2 | 8,64 | | | | | |
| 96 | 21 | PKB w cenach bieżących, mln PLN | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 1981 | | | | 2219 |
| | | 2020 | | | | 2030 | | | | |
| | | 2025 | | | | 2276 | | | | |
| | | 2030 | 2280 | 2400 | 2880 | | | | | |
| 97 | 19 | Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) (%) | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2019 | | | | | | | | 2,2 |
| | | 2020 | 3,5 | 2,5 | 1,5 | | | | | |
| | | 2030 | 3,5 | 2,5 | 1,5 | | | | | |
| 98 | 6 | Pracujący (BAEL, 15 lat i więcej) (%) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 0,1 | | | | | | |
| | | 2030 | -0,7 | -0,4 | -0,1 | | | | | |
| 99 | 16 | Stopa bezrobocia (BAEL) (%) | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | | | | | 5,5 |
| | | 2020 | 8,7 | 7,7 | 6,7 | | | | | |
| | | 2030 | 8,5 | 7,2 | 6 | | | | | |
| 100 | 4 | Koszty pracy | | | | | | | | |
| 101 | 8 | Wydajność pracy | | | | | | | | |
| 102 | 0 | Stopa bezrobocia rejestrowanego | | | | | | | | |
| 103 | 6 | Wskaźnik aktywności zawodowej | | | | | | | | |
| 104 | 0 | Odsetek osób wcześnie porzucających naukę | | | | | | | | |
| 105 | 20 | Krótkookresowa (krótkoterminowa) stopa procentowa | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 2,5 | | | | | | |
| | | 2030 | 4,1 | 3,2 | 2,4 | | | | | |
| 106 | 15 | Długookresowa (długoterminowa) stopa procentowa (kryterium z Maastricht) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 2 | | | | | | |
| | | 2030 | 3,5 | 2,6 | 1,9 | | | | | |
| 107 | 0 | Podaż pieniądza (M3) | | | | | | | | |
| 108 | 13 | Zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych HICP (rok poprzedni=100) | | | | | | | | |
| 109 | 15 | Zmiana indeksu cen produkcyjnych (PPI r/r) | | | | | | | | |
| 110 | 6 | Zasób pracy (Pracujący wg BAEL + Bierni zawodowo wg BAEL) | | | | | | | | |
| 111 | 21 | Ludność w wieku poprodukcyjnym | | | | | | | | |
| | | 2020 | 8 mln | 7 mln | 7 mln | | | | | |
| | | 2030 | 9 mln | 8 mln | 8 mln | | | | | |
| 112 | 6 | Ludność nieaktywna zawodowa (bierna) (wg BAEL) | | | | | | | | |
| 113 | 10 | Stopa zastąpienia 1 (relacja przeciętnej renty i emerytury do przeciętnej płacy realnej) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 0,57 | | | | | | |
| | | 2030 | 0,57 | 0,59 | 0,61 | | | | | |
| 114 | 13 | Stopa zastąpienia 2 (relacja przeciętnego zasiłku dla bezrobotnych do przeciętnej płacy realnej) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 17,5 | | | | | | |
| | | 2030 | 16 | 17 | 18 | | | | | |
| 115 | 12 | Znalezione — Roczny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 12,1 | | | | |
| | | 2020 | | | | 12,3 | | | | |
| | | 2030 | 12 | 15 | 18 | | | | | |
| 116 | 13 | Efektywna stopa podatkowa | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 0,18 | | | | |
| | | 2020 | | | | 0,18 | | | | |
| | | 2021 | | | | 0,18 | | | | |
| | | 2030 | 0,2 | 0,18 | 0,16 | | | | | |
| 117 | 15 | Wskaźnik wolności gospodarczej | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 7,4 | | | | | | |
| | | 2030 | 7,1 | 7,6 | 8 | | | | | |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 118 | 13 | Wskaźnik postrzeganej korupcji | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 60 | | | | | | |
| | | 2030 | 70 | 60 | 50 | | | | | |
| 119 | 20 | Udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem (%) (GUS) | | | | | | | | |
| | | 2019 | | | | 32,6 | | | | |
| | | 2020 | | | | 32,6 | | | | |
| | | 2026 | | | | 32,8 | | | | |
| | | 2030 | 32 | 33 | 34 | | | | | |
| 120 | 11 | Młodzież niekontynuująca nauki (%) | | | | | | | | |
| | | 2020 | | 5,6 | | | | | | |
| | | 2030 | 5,8 | 5,7 | 5,6 | | | | | |
| 121 | 12 | Wskaźnik dyspersji wartości dodanej brutto na 1 pracującego na poziomie województw (NTS 2) - sekcja A | | | | | | | | |
| | | 2020 | | | 42 | | | | | |
| | | 2030 | | 43 | 41 | 39 | | | | |
| 122 | 8 | Udział nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem: Polska | | | | | | | | |
| | | 2020 | | | 64 | | | | | |
| | | 2030 | | 62 | 65 | 68 | | | | |
| 123 | 8 | Udział nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem: Polska Wschodnia | | | | | | | | |
| | | 2020 | | | 57,5 | | | | | |
| | | 2030 | | 56,5 | 59 | 62,5 | | | | |
| Skrót P oznacza prognozę pesymistyczną, B — bazową, O — optymistyczną, a M — prognozę z modelu. | | | | | | | | | | |

## 4.4. Wpływ SOR na wskaźniki

Prognozy wskaźników SOR przedstawione przez zespół dokonujący ewaluacji podane są w postaci jednej liczby dla 2020 roku, natomiast dla 2030 roku przedstawiono trzy liczby określające trzy warianty prognozy: pesymistyczny, bazowy i optymistyczny. Oznacza to, że dla stymulant rozwoju wartości docelowe wskaźników przybierają największą wartość dla prognozy optymistycznej, najmniejszą dla prognozy pesymistycznej. Odwrotnie jest natomiast w przypadku destymulant: prognozie pesymistycznej odpowiada największa wartość prognozowanego wskaźnika, prognozie optymistycznej natomiast najmniejsza jego wartość. Wartość pośrednia wskaźnika docelowego (w 2030 roku) odpowiada natomiast prognozie bazowej zarówno w przypadku stymulant, jak i destymulant rozwoju.

W ostatniej kolumnie tabeli 8 i 9 liczba 100,0 oznacza, że wartości obu prognoz (SOR i zespołu ewaluacyjnego) pokrywają się. Wartość mniejsza od 100,0 oznacza o ile procent wskaźnik prognozowany w SOR jest niższy niż prognoza zespołu dokonującego ewaluacji, a wartość większa od 100,0 – o ile procent prognoza twórców SOR jest większa niż wartość wskaźnika prognozowana przez zespół ewaluacyjny. W przypadku braku prognozy w SOR na 2030 rok w ostatniej kolumnie tabeli 8 i 9 pojawia się jedna wartość informująca o ile procent wartość wskaźnika prognozowana w SOR na 2020 rok różniły się wartości prognoz zespołu dokonującego ewaluacji.

Oprócz tego, w przypadku każdego wskaźnika z tabeli 8 i 9 określono werbalnie jaki, zdaniem zespołu ekspertów, będzie przypuszczalny wpływ pomyślnego zrealizowania

przewidzianej w Strategii interwencji publicznej na cele SOR, poprzez wybór jednego z możliwych wariantów tego wpływu: bardzo duży; duży; średni; mały; bardzo mały.

**Tabela 8.** Tabela wpływu SOR na kluczowe wskaźniki

| L.p. | Nazwa wskaźnika | Wartość SOR | | | Prognoza | | Wpływ [%] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2019 | 2020 | 2030 | 2020 | 2030 | |
| 1 | Przeciętny dochód rozporządzalny brutto gospodarstw domowych na 1 mieszkańca wg PPP (UE28=100) | | 76,0 | 100 | 74,0 | [74,0; 87,0; 100] | [100; 115; 135] duży |
| 2 | Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym | | 20,0 | 17,0 | 22,0 | [21,5; 18,0; 16,9] | [101; 94,4; 79,1] bardzo duży |
| 3 | PKB na 1 mieszkańca wg PPP (UE28=100) | | 75,0 | 95,0 | 73,6 | [74,0; 87,0; 100] | [95,0; 109, 128] średni |
| 4 | Współczynnik Giniego – wskaźnik rozkładu dochodów gospodarstw domowych | | 30,0 | 27,0 | 30,0 | [29,0; 27,0; 26,0] | [104; 103; 93,1] duży |
| 90 | PKB w ujęciu realnym (%) | 3,90 | 3,90 | | [2,80; 3,50; 4,20] | [1,90; 2,40; 2,80] | [92,9; 111; 139] duży |
| 93 | Spożycie prywatne (%) | 3,60 | 3,50 | | 3,90 | [3,20; 4,00; 4,80] | 89,7 duży/średni |
| 94 | Spożycie publiczne (%) | 2,60 | 2,90 | | 2,60 | [1,80; 2,00; 2,60] | 112 duży |
| 95 | Nakłady brutto na środki trwałe (%) | 6,60 | 6,80 | | 5,98 | [5,76; 7,20; 8,64] | 114 duży |
| 96 | PKB w cenach bieżących, mln PLN | 2197 | 2341 | | 2030 | [2280; 2400; 2880] | 115 duży/średni |
| 97 | Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) (%) | 2,20 | 2,50 | | [3,50; 2,50; 1,50] | [3,50; 2,50; 1,50] | [167; 100; 71,4] średni/duży |
| 98 | Pracujący (BAEL, 15 lat i więcej) (%) | 0,40 | 0,30 | | 0,10 | [-0,70; -0,40; -0,10] | 300 średni |
| 99 | Stopa bezrobocia (BAEL) (%) | 4,50 | 4,00 | | [8,70; 7,70; 6,70] | [8,50; 7,20; 6,00] | [59.7; 51,9; 46,0] średni |

**Tabela 9.** Wpływ SOR na pozostałe wskaźniki realizacji celów

| L.p. | Nazwa wskaźnika | Wartość SOR | | | Prognoza | | Wpływ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2019 | 2020 | 2030 | 2020 | 2030 | [%] |
| 5 | Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego zaliczanych do wysokiej i średnio-wysokiej techniki w wartości przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego ogółem | | 34,0 | 40,0 | [31,0;34,0;35,0] | [35,0;37,0;39,0] | [103; 108; 114] średni |
| 6 | Udział przetwórstwa przemysłowego w wartości dodanej brutto (%) | | | | 18,0 | [19,0;20,0;21,0] | duży |
| 7 | Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) przedsiębiorstw przemysłowych w przychodach netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przemysłowych | | 10,0 | 14,0 | 9,90 | [11,0; 12,6; 14,4] | [97,2; 111; 127] średni |
| 8 | Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) przedsiębiorstw usługowych w przychodach netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw usługowych | | 4,00 | 6,00 | [3,40;3,80;4,10] | [4,00;5,00;6,00] | [100; 120; 150] średni |
| 9 | Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) przedsiębiorstw przemysłowych na eksport w przychodach netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przemysłowych (%) | | 5,00 | 8,00 | 4,90 | [4,90;6,00;8,00] | [100;133;163] mały |
| 10 | Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB | | 1,70 | 3,00 | | [1,70;2,00;2,50] | [120;150;176] duży |
| 11 | Nakłady sektora przedsiębiorstw na działalność B+R w relacji do PKB | | 0,80 | 2,00 | 0,70 | [0,95; 1,40; 1,85] | [108; 143 ;211] średni |
| 12 | Dynamika rocznych przychodów z całokształtu działalności na 1 przedsiębiorstwo niefinansowe (2014=100) — ogół przedsiębiorstw niefinansowych | | 27,0 | | 15,0 | [30,0;30,0;30,0] | 180 średni |
| 13 | Dynamika rocznych przychodów z całokształtu działalności na 1 przedsiębiorstwo niefinansowe (2014=100) — przedsiębiorstwa niefinansowe o liczbie pracujących 50-249 osób | | 38,0 | | 22,0 | [32,0;41,0;50,0] | 173 średni |
| 14 | Dynamika rocznych przychodów z całokształtu działalności na 1 przedsiębiorstwo niefinansowe (2014=100) — przedsiębiorstwa niefinansowe o liczbie | | 42,0 | | 30,0 | [34,0;43,0;52,0] | 140 średni |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | pracujących 250 i więcej osób | | | | | | |
| 15 | Udział przedsiębiorstw niefinansowych: o liczbie pracujących 50-249 osób w liczbie przedsiębiorstw niefinansowych o liczbie pracujących 10-249 osób | | 22,0 | | 21,5 | [22,0;23,0;24,0] | 102 mały |
| 16 | Udział przedsiębiorstw niefinansowych: o liczbie pracujących 250 i więcej osób w liczbie przedsiębiorstw niefinansowych o liczbie pracujących 50 i więcej osób | | 18,0 | | 18,2 | [18,5; 19,5;21,0] | 98,9 mały |
| 17 | Udział gospodarstw rolnych o powierzchni od 1,01-1,99 ha użytków rolnych w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych | | 46,0 | 40,0 | 18,4 | [17,2;16,2;15,2] | [263;247;233] bardzo mały |
| 18 | Udział gospodarstw rolnych o powierzchni od 2,00-4,99 ha użytków rolnych w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych | | 46,0 | 40,0 | 31,0 | [31,0;29,0;25,7] | [156; 138; 129] bardzo mały |
| 19 | Stopa inwestycji | | 25,0 | 25,0 | 23,0 | [23,0;25,0;27,0] | [92,6; 100; 109] duży |
| 20 | Stopa oszczędności brutto gospodarstw domowych w relacji do PKB | | 2,20 | | 2,20 | [5,00;5,00;5,00] | 100 średni/mały |
| 21 | Średnioroczne tempo wzrostu wartości eksportu towarów | | 7,20 | 6,80 | 7,00 | [6,40;6,80;7,00] | [97,1; 100; 106] średni |
| 22 | Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem | | 10,0 | 15,0 | 9,50 | [13,0; 15,0; 17,0] | [88,2; 100; 115] średni |
| 23 | Wzrost stanu należności z tytułu polskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) | | 25,0 | 33,5 | [23,0;25,0;27,0] | [33,5;33,5;38,0] | [88,2; 100; 100] duży |
| 24 | Wskaźnik zatrudnienia kobiet z najmłodszym dzieckiem w wieku do 5 lat wg BAEL | | 63,0 | 70,0 | 65,0 | [68,0;70,0;72,0] | [97,2; 100; 103] średni |
| 25 | Stopa ubóstwa skrajnego | | 3,50 | 3,00 | | [5,30;4,90;4,50] | [66,7 ;61,2; 56,6] duży |
| 26 | Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym (po uwzględnieniu transferów społecznych) | | 14,0 | 12,0 | 16,2 | [15,0;13,5;12,5] | [96,0;88,9;80,0] duży |
| 27 | Odsetek dzieci w wieku 0-3 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej | | 10,0 | 33,0 | 8,50 | [25,0;25,0;25,0] | [132; 132; 132] duży |
| 28 | Wskaźnik aktywnego starzenia się (AAI) | | 32,0 | 35,0 | 30,0 | [33,0;35,0;37,0] | [94,6; 100; 106] bardzo duży |
| 29 | Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata | | 71,0 | 80,0 | 68,2 | [68,3;69,3;73,0] | [110;115;117] duży |
| 30 | Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi (liczba osób starszych -65 lat i więcej- przypadającą na 100 osób w wieku 15-64 lata) | | 21,2 | 21,2 | 28,0 | [28,0;33,0;38,0] | [55,8;64,2; 75,7] duży/średni |
| 31 | Udział województw Polski Wschodniej w PKB (bez osób prowadzących indywidualne gospodarstwa rolne) | | 18,0 | 20,0 | [15,1;15,4;15,7] | [14,8; 15,5; 16,1] | [124; 129; 135] średni |
| 32 | Wskaźnik dyspersji wartości | | | | 14,0 | [14,0; 13,0; 12,0] | duży |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | dodanej brutto na 1 pracującego na poziomie województw (NTS 2) ogółem | | | | | | |
| 33 | Wskaźnik dyspersji PKB na 1 mieszkańca obliczony na poziomie podregionów (NTS 3) dla Polski | | | | 34,0 | [35,0;33,0;31,0] | duży |
| 34 | Relacja przeciętnych rocznych dochodów do dyspozycji netto na 1 osobę w gospodarstwie domowym na wsi do miasta | | 70,0 | 80,0 | 69,0 | [70,0;75,0;80,0] | [100; 107; 114] średni |
| 35 | Wskaźnik globalnej konkurencyjności GCI; obciążenia regulacyjne | | 97,0 | | 110 | [100;80,0;60,0] | 88,2 bardzo duży |
| 36 | Średni czas dochodzenia należności z umów drogą sądową | | | | [685;670;600] | [630;570;500] | bardzo duży |
| 37 | Wskaźnik jakości stanowionego prawa (badający zdolność administracji rządowej do formułowania i wdrażania polityki regulacyjnej promującej prywatną działalność gospodarczą) | | 1,50 | 1,70 | 1,30 | [1,30;1,50;1,50] | [113; 113; 131] bardzo duży |
| 38 | Wskaźnik efektywności rządzenia | | 1,00 | 1,50 | 1,00 | [1,10; 1,30; 1,60] | [93,8;115;136] bardzo duży |
| 39 | Wskaźnik globalnej konkurencyjności GCI; wydajność instytucji rządowych | | 80,0 | | 80,0 | [90,0;75,0;60,0] | 100 bardzo duży |
| 40 | Zajmowanie nowych terenów pod zabudowę | | | | 30,0 | [25,0;20,0;16,0] | duży |
| 41 | Odsetek osób korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy | | | | 25,0 | [33,0;40,0;49,0] | bardzo duży |
| 44 | Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (bilans sektora, % PKB) | | | | -3,00 | [-3,60;-3,00;-2,40] | bardzo duży |
| 45 | Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych | | | | 52,0 | [60,0;52,0;48,0] | bardzo duży |
| 46 | Dochody podatkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych | | | | 20,5 | [20,5;21,0;21,5] | bardzo duży |
| 47 | Stopa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych | | | | 4,00 | [4,00;4,00;4,00] | bardzo duży |
| 48 | Udział wsparcia zwrotnego w finansowaniu przedsięwzięć w ramach Umowy Partnerstwa | | 15,0 | | | | duży |
| 49 | Udział wsparcia zwrotnego w finansowaniu przedsięwzięć w ramach Celu Tematycznego 3 | | 80,0 | | | | duży |
| 50 | Udział polskich przedsięwzięć/projektów w wartości programów zarządzanych przez KE | | 5,00 | 10,0 | | | duży |
| 51 | Udział osób w wieku 25-64 lata kształcących i dokształcających | | 7,00 | 11,0 | 4,20 | [5,00;7,00;9,00] | [122; 157 ;220] średni |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | się w ogólnej liczbie ludności | | | | | | |
| 52 | Stopa bezrobocia absolwentów szkół prowadzących kształcenie zawodowe wg BAEL | | 36,0 | 21,0 | 36,0 | [27,0;24,0;21,0] | [100;87,5;77,8] duży |
| 53 | Przeciętne trwanie życia w zdrowiu (HLY) kobiety | | | 75,0 | 65,0 | [65,0;67,0;69,0] | [109;112;115] duży |
| 54 | Przeciętne trwanie życia w zdrowiu (HLY) mężczyźni | | | 69,0 | 62,0 | [62,0;64,0;66,0] | [105; 108; 111] duży |
| 55 | Wskaźnik zaufania do władz lokalnych miasta/gminy | | | | 65,0 | [69,0;71,0;75,0] | bardzo duży |
| 56 | Wskaźnik zaufania do ludzi ogólnie rzecz biorąc | | | | 78,5 | [78,5;79,5;80,5] | średni |
| 57 | Uczestnictwa mieszkańców Polski stowarzyszeniach wtórnych | | | | 22,0 | [25,0;28,0;32,0] | duży |
| 58 | Liczba osób zatrudnionych w III sektorze w stosunku do ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej | | 2,00 | 5,00 | 2,00 | [3,00;4,00;5,00] | [100; 125; 167] duży |
| 59 | Wskaźnik Międzygałęziowej dostępności transportowej (WMDT) | | 43,0 | 45,0 | 40,0 | [42,0;45,0;51,0] | [88,2; 100; 107] bardzo duży |
| 60 | Udział masy ładunków transportu intermodalnego w ogólnej masie ładunków przewożonej transportem kolejowym | | 5,00 | | 5,00 | [5,90;6,70;6,90] | 100 duży |
| 61 | Długość linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością techniczną powyżej 160 km/h | | 350 | | 1800 | [2500;2500;3000] | 19,4 duży |
| 62 | Średnia prędkość kursowania pociągów towarowych na sieci linii PLK S.A | | 40,0 | | 35,0 | [35,0;40,0;40,0] | 114 duży |
| 63 | Liczba przewozów pasażerskich komunikacją miejską w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich bez metra | | 227 | | 150 | [150; 180;220] | 151 średni |
| 64 | Liczba przewozów pasażerskich komunikacją miejską w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich z metrem | | | | 158 | [160; 190;230] | średni |
| 65 | Udział autobusów na alternatywne paliwo w ogólnej liczbie autobusów służących do obsługi transportu miejskiego | | | | 4,20 | [10,0; 16,0;24,0] | duży |
| 66 | Długość śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym | | | 1186 | 220 | [220;250;300] | [395;474; 539] bardzo mały |
| 67 | Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto | | 15,0 | | 15,0 | [17,0;20,0;20,0] | 100 średni |
| 68 | Nadwyżka mocy dyspozycyjnej elektrowni krajowych nad zapotrzebowaniem na moc w stosunku do zapotrzebowania na moc | | | | | | |
| 69 | Zużycie energii pierwotnej | | 96,4 | | 90,0 | [80,0;92,0; 101] | 107 duży |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | (Mtoe) | | | | | | |
| 70 | Udział importu nośników energii w zużyciu energii ogółem | | | | | | |
| 71 | Krajowy wskaźnik średniego narażenia na pył PM2,5 (średni poziom substancji w powietrzu wyznaczony na podstawie pomiarów przeprowadzonych na obszarach tła miejskiego w miastach o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys. i aglomeracjach na terenie całego kraju) | | 18,0 | 18,0 | 20,0 | [20,0; 19,0; 18,0] | [100;94,7;90,0] średni |
| 72 | Wskaźnik jakości powietrza = (liczba stref z przekroczeniami poziomu dopuszczalnego pyłu PM10/46 stref, w których dokonuje się pomiaru) • 100% | | | | | | |
| 73 | Stosunek liczby jednolitych części wód powierzchniowych o dobrym stanie do ogólnej liczby jednolitych części wód monitorowanych w ramach monitoringu diagnostycznego w ostatnich 6 latach do wszystkich jcwp monitorowanych w ramach monitoringu diagnostycznego w ostatnich 6 latach w danej kategorii wód [1] | | | | 11,5 | [12,0; 16,0;20,0] | średni |
| 75 | Osiągnięty poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z odpadów komunalnych | | 50,0 | | 50,0 | [50,0;51,0;52,0] | 100 mały |
| 76 | Powierzchnia obszarów o szczególnych obszarach przyrodniczych prawnie chroniona / 1 mieszkańca | | | | 0,27 | [0,26;0,29;0,33[ | mały |
| 77 | Procent obszarów Natura 2000 posiadających planistyczne instrumenty zarządzania | | 75,0 | 100 | 75,0 | [90,0; 100; 100] | [100; 100; 111] duży |
| 78 | Wskaźnik liczebności następujących gatunków zwierząt: wilk | | | | 800 | [800;900; 1000] | bardzo mały |
| 79 | Wskaźnik liczebności następujących gatunków zwierząt: ryś | | | | 160 | [100; 150;250] | bardzo mały |
| 80 | Wskaźnik liczebności następujących gatunków zwierząt: bocian biały | | | | 53000 | [54000;54000;540 | bardzo mały |
| 81 | Wskaźnik liczebności następujących gatunków zwierząt: bocian czarny | | | | 1500 | [1200; 1600;2000] | bardzo mały |
| 82 | Wskaźnik liczebności następujących gatunków zwierząt: żuraw | | | | 21000 | [1800;23000;28000] | bardzo mały |
| 83 | Dostępność biomasy leśnej (w tym drewna energetycznego) na potrzeby zaspokojenia potrzeb samorządów dążących do samowystarczalności | | 2000 | 4000 | | | mały |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | energetycznej oraz współspalania w energetyce | | | | | | |
| 84 | Procent PKB przeznaczany na wydatki obronne (nie mniej niż 2%) | | 2,20 | 2,50 | 2,17 | [2,30;2,41;2,50] | [100; 104; 109] mały |
| 85 | Udział wydatków z budżetu państwa na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w wydatkach budżetu państwa na obronę narodową ogółem | | | | 3,00 | [3,00;3,50;4,00] | Średni |
| 86 | Odsetek Polaków, którzy oceniają Polskę jako kraj bezpieczny | | 75,0 | 77,0 | 73,0 | [75,0;80,0;85,0] | [90,6;96,3;103] duży |
| 122 | Udział nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem: Polska | | | | 64,0 | [62,0;65,0;68,0] | Duży |
| 124 | Udział nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem wybrane województwa | | zbliżenie wybranych województw do poziomu średniej krajowej | | niższy poziom | zbliżony poziom | duży/średni |
| 125 | Cyfrowe (bazodanowe) plany zagospodarowania (udział powierzchni obowiązujących planów miejscowych w postaci elektronicznej w powierzchni planów ogółem) | | | | | | Duży |
| 126 | Liczba uruchomionych jądrowych bloków energetycznych | | 0,00 | 1,00 | 0,00 | [1,00; 1,00; 1,00] | [100; 100; 100] bardzo duży |
| 127 | Liczba punktów szybkiego ładowania pojazdów elektrycznych | | 400 | pow. 400 | | | Duży |
| 128 | Liczba punktów wolnego ładowania pojazdów elektrycznych. | | 6000 | pow. 6000 | | | Duży |
| 129 | Liczba obszarów zrównoważonych energetycznie na poziomie lokalnym (klastry energii) | | 30,0 | 300 | | | Duży |
| 130 | Liczba punktów wyposażonych w moduły inteligentnego opomiarowania | | 1000 | 1 min | | | Duży |
| 131 | Stosunek pozyskania energii ogółem do globalnego zużycia energii | | powyżej 60,0 | | powyżej 60,0 | [60,0;65,0;70,0] | Duży |

## 4.5. Opis zakresu i sposobu uwzględnienia w SOR wniosków i rekomendacji

Poniżej zaprezentowane zostało zestawienie uwag zgłoszonych przez Zespół Badawczy w trakcie procesu ewaluacji, które uwzględniono w SOR i przyczyniły się do zmian i usprawnienia tego dokumentu strategicznego.

| UWAGA ZGŁOSZONA PRZEZ EWALUATORA DO MR | STATUS UWZGLĘDNIENIA UWAGI (TAK, CZĘŚCIOWO) | UWAGI |
|---|---|---|
| **OBSZARY KONCENTRACJI DZIAŁAŃ** | | |
| **CEL SZCZEGÓŁOWY I – TRWAŁY WZROST GOSPODARCZY OPARTY NA DOTYCHCZASOWYCH I NOWYCH PRZEWAGACH** | | |
| **OBSZAR REINDUSTRIALIZACJA (A1)** | | |
| **Cel główny obszaru jest sformułowany w sposób niesamowicie ogólny** – może zostać zrealizowany na skutek działań w innych obszarach (jest zatem celem wyższego rzędu). „Wzrost globalnej konkurencyjności przemysłu” jest jednocześnie oderwany od diagnozy, w której nie ma mowy o globalnej konkurencyjności. Pojęcie GK nie jest zdefiniowane, a może być przecież rozumiane w bardzo różny sposób. Celem powinno być nie tyle podniesienie konkurencyjności, co zmiana jakościowa modelu konkurowania polskiego przemysłu – z zależnego, opartego na niskich kosztach pracy, do opartego na krajowych mechanizmach generowania wiedzy i technologii. **Cel powinien zostać zatem albo przeformułowany, albo dodefiniowany.** | Tak | Cel został przeformułowany oraz szerzej opisany – z uwzględnieniem wymogów zmiany jakościowej konkurowania. |
| Wydaje się (jeżeli dobrze odczytuję logikę MR), że celem działań w tym obszarze jest zmiana struktury przemysłu w ujęciu międzygałęziowym (nowe, innowacyjne branże) oraz wewnątrzgałęziowym (nowe produkty i usługi, awans funkcjonalny w łańcuchach wartości) – na taką, która sprzyjałaby generowaniu dochodów (w tym z eksportu) oraz postępowi technicznemu. **Tymczasem Opis celu akcentuje raczej zagadnienia przynależne do innych obszarów, w tym do innowacji**. | Tak | Uwagi uwzględnione w opisie celu. |
| Opis celu, jak i późniejszych działań, zupełnie pomija fakt, że **polskie przedsiębiorstwa są częścią międzynarodowych łańcuchów wartości** (które z kolei są niesamowicie podzielone między różne kraje). Choć w przypadku niektórych branż jest to uzasadnione, to jednak większość polskiej gospodarki | Tak | Uwagi uwzględnione w opisie celu. |

| | | |
|---|---|---|
| opiera się na połączeniach w łańcuchach wartości z zagranicznymi dostawcami i nabywcami. Warto z tego uczynić szansę – i promować rozwijanie funkcji biznesowych (coraz bardziej złożonych), czy poszerzanie liczby nabywców przez polskie firmy. | | |
| **Wymiar 1, Rozwój nowoczesnego przemysłu, jest bardzo rozbudowany**, to on w zasadzie zawiera większość działań w obszarze – jego operacjonalizacja i właściwy opis są tym bardziej istotne. Tymczasem opis kierunku jest chaotyczny i wydaje się, że nie najlepiej rozkłada akcenty, a niektóre sformułowania powodują, że obszar trudno rozróżnić od działań ukierunkowanych na stymulowanie innowacji. **Proponuję zatem od razu nawiązać do głównego problemu z diagnozy oraz jednego z głównych celów – czyli do zmiany strukturalnej** (w ujęciu międzysektorowym i wewnątrzsektorowym). Ten kierunek działań powinien zostać bardziej wyeksponowany. | Częściowo | Jeszcze przed wymiarem 1, w opisie celu głównego, opisano szerzej wymogi zmiany strukturalnej i działania nań ukierunkowane. |
| **Opis wymiaru zupełnie pomija wyzwania poprawy efektywności energetycznej** przemysłu, efektywności energetycznej, niskiej emisji. | Częściowo | Tego typu działania, choć nieopisane bliżej w samym wymiarze, są postulowane mocno we wprowadzeniu do SOR oraz w obszarze Energia. |
| **Wymiar zawiera również działania, które, wydaje się, powinny występować w innych obszarach** (Powołanie Narodowego Instytutu Technologicznego i ELAMAT w A2; system wsparcia eksportu w A5). | Tak | Uwagi uwzględnione |
| **Działanie „Utworzenie Polskiej Grupy Kapitałowej” jest zdublowane** – występuje zarówno w A1 jak i w A4. | Tak | Działanie usunięto (pozostało w A4) – ale nadal jego opis figuruje we wprowadzeniu do wymiaru. |
| Projekty flagowe w ramach wymiaru 1: ministerstwo od razu w Strategii podaje, które branże będą objęte koncentracją działań – na podstawie kryteriów na str. 38. **Wybór tych sektorów jest kluczowy dla powodzenia SOR, dlatego warto poprzeć go szerokimi dowodami empirycznymi.** | Częściowo | Projekty flagowe i sektory strategiczne – te pojęcia zostały dookreślone w różnych częściach SOR. Nadal jednak postuluję stworzenie (być może w okresie już po przyjęciu SOR) osobnego dokumentu metodologicznego, który stanowiłby podstawę wyłaniania branż do tych dwóch inicjatyw. |
| **Wymiar 4 (polityka surowcowa) jest niedopracowany.** Sugeruję rozwinięcie tych działań i wpisanie ich do osobnego wymiaru, wraz z niektórymi działaniami z Wymiaru 1. | Tak | Uzasadniono szczegółowo potrzebę opracowania nowej koncepcji (wskazując konkretne luki prawne) oraz wyliczono oczekiwane elementy takiej koncepcji. |
| Uwzględnienie w większym stopniu dotychczasowego dorobku koncepcyjnego (względem polityki surowcowej, zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, czy kształcenia zawodowego, także Narodowy Plan Gospodarki Niskoemisyjnej). | Częściowo | Wskazano na brak regulacji w obszarze surowców, na bazowanie na doświadczeniach administracji w szkolnictwie zawodowym. |

| OBSZAR ROZWÓJ INNOWACYJNYCH FIRM (A2) | | |
|---|---|---|
| Diagnoza nie wskazuje mechanizmów generowania produktywności poprzez wzrost innowacji | Częściowo | Co prawda mechanizm nie został wskazany, ale zostały uwzględnione inne czynniki odpowiedzialne za niską innowacyjność, jak np. niski kapitał kulturowy (tu opisany został mechanizm odpowiedzialny za niski kapitał kulturowy pomimo obiektywnie obserwowalnego wzrostu poziomu wiedzy). |
| Brak wskazania w Diagnozie argumentów wskazujących na zasadność podjęcia następującego działania: „Promowanie kultury przedsiębiorczości na uczelniach, wzmocnienie potencjału badawczego na uczelniach i włączenie ich w system tworzenia innowacji" oraz dodatkowo niejasne zawężenie działania tylko i wyłącznie do uczelni (pominięcie instytutów PAN oraz innych instytutów badawczych). | Tak | Pojawił się następujący zapis "skutkuje niskim potencjałem rynkowym prowadzonych badań", co w dużej mierze czyni zasadnym projektowanie interwencji w tym kierunku. |
| Brak wskazania w Diagnozie argumentów wskazujących na zasadność podjęcia następującego działania: „Zmiany legislacyjne mające służyć z jednej strony usunięciu lub modyfikacji/uproszczeniu przepisów ograniczających działalność innowacyjną, a z drugiej stymulowaniu procesów innowacyjnych poprzez odpowiednie bodźce fiskalne oraz zmiany procedur komercjalizacji wyników badań”. | Tak | Pojawił się następujący zapis "mało stymulującym do podejmowania ryzykownej działalności innowacyjnej środowisku prawno-instytucjonalnym", co w dużej mierze czyni zasadnym projektowanie interwencji w tym kierunku. |
| Brak wskazania w Diagnozie argumentów wskazujących na zasadność podjęcia następującego działania: „Wprowadzenie obowiązku sporządzania oceny wpływu proponowanych regulacji na innowacyjność przedsiębiorstw, a dla projektów ustaw dodatkowo testów regulacyjnych na etapie opracowania założeń aktu prawnego". | Częściowo | W diagnozie nie do końca został wyczerpany argument za koniecznością sporządzania OW dla wszystkich regulacji dotyczących przedsiębiorców, ale inne zapisy dotyczące kontekstu instytucjonalnego prowadzonych działań częściowo pokrywają, motywują kierunek działania w tym zakresie. |
| Brak uzasadnienia w Diagnozie argumentów wskazujących na skoncentrowanie wsparcia w ramach następującego działania na sektorze MŚP "Stymulowanie popytu zewnętrznego na innowacje poprzez zwiększenie zdolności i skłonności firm do eksportu oraz lokowania bezpośrednich inwestycji za granicą" | Tak | Wskazano na istnienie związku pomiędzy innowacyjnością a umiędzynarodowieniem powołując się dodatkowo na adekwatny raport. |
| Brak wskazania źródeł, z których wynikają dane wartości liczbowe – np. na podstawie jakich danych wyciągnięty został wniosek, że "sektor przedsiębiorstw finansuje wewnętrzne nakłady na B+R jedynie w 39% (2014 r.)" | Tak | Wskazano stosowne źródła. |
| Wybór wiodących specjalizacji w obrębie KIS. Nie jest jasna motywacja stojąca za wyborem wiodących specjalizacji w obszarze KIS – nie wiadomo, co oznacza sformułowanie, że wybrane zostały „wiodące specjalizacje” na podstawie analizy zainteresowania podmiotów POIR (nie | Tak | W nowej wersji dokumentu wskazane zostały kryteria jakościowe i ilościowe służące wyborowi Programów Pierwszej Prędkości. Duża zaletą nowej wersji dokumentu jest również wskazanie źródeł finansowania dla PPP (np. w ramach celu tematycznego 1 w Programie Operacyjnym |

| | | |
|---|---|---|
| wiadomo, czy była koncentracja na określonym działaniu, czy całym projekcie). | | Inteligentny Rozwój – dedykowane konkursy dla obszarów PPP, a w ramach celu tematycznego 3 POIR wzmocnioną preferencję dla PPP). |
| Opis programu "Start in Poland" | Tak | Opis programu został doprecyzowany poprzez zawarcie informacji, że będzie on nakierowany na stworzenie "ekosystemu" do rozwoju startupów oraz do młodych firm o wysokim potencjale do rozwoju. |
| Pominięcie jako adresatów działań instytutów badawczych oraz jednostek PAN w: „Zwiększenie zaangażowania przedsiębiorców w systemie kształcenia pracowników dla branż o dużej koncentracji wiedzy i techniki (w tym staże pracowników naukowych w firmach oraz przedstawicieli firm na uczelniach)” | Tak | Do adresatów działania zaliczono wszystkich „pracowników jednostek naukowo-badawczych” |
| Brak wskazania w tekście danego opracowania/badania pomimo ewidentnego odwoływania się do ich wyników: „Badania wskazują, że współpraca jest często postrzegana przez przedsiębiorców”. | Tak | Wskazano źródło, z którego zostały przytoczone dane. |
| Brak wskazania w diagnozie niskiej jakości kapitału społecznego i kapitału ludzkiego jako jednych z ważnych elementów powodzenia działań innowacyjnych – w diagnozie wręcz myląco na początku zostało wskazane, że: *„Nastąpiło przyspieszenie procesu doganiania technologicznego w przedsiębiorstwach, m.in. poprzez (...), a także wzmocnienie kompetencji kadr realizujących innowacyjne projekty.”* | Tak | W Diagnozie wskazany został czynnik niskiej innowacyjności związany z niską jakością kapitału ludzkiego pomimo obserwowalnego wzrostu wyników PISA. |
| Pakiet dla przemysłów kreatywnych | Częściowo | Wybór przemysłu kreatywnego jako obiektu do koncentracji wsparcia wciąż nie został wystarczająco uargumentowany (dlaczego nie przyświecały wyborowi tej branży takie same kryteria merytoryczne jak w odniesieniu do wyboru czołowych KIS?). W nowej wersji SOR pojawił się zapis o konieczności stymulowania tego sektora jako nośnika kultury i innowacji „jednocześnie”. |
| Wprowadzenie zmian legislacyjnych i instrumentów mających na celu zwiększenie dostępności i atrakcyjności finansowania działalności innowacyjnej młodych firm z prywatnych źródeł zewnętrznych. Nie jest jasna motywacja stojąca za użyciem określenia „młode przedsiębiorstwa” – nigdzie nie zostało wyjaśnione to pojęcie (jak wsparcie dla tej grupy ma się do wsparcia oferowanego dla startupów?) | Częściowo | W opisie do działania pojawiła się informacja, że wsparcie będzie kierowane do firm mikro i małych „nieposiadających długiej historii kredytowej ani odpowiednich zabezpieczeń”, co w niewielkim stopniu, ale jednak częściowo dookreślą tą kategorię. |
| Wstęp: „w szczególności mikro i małe, będące na wczesnym etapie rozwoju”: „Wczesny etap rozwoju” – niedookreślone jest jaki to jest okres, czy jak np. w SEIG jest | Częściowo | W opisie do działania pojawiła się informacja, że wsparcie będzie kierowane do firm mikro i małych „nieposiadających długiej historii kredytowej ani odpowiednich |

| | | |
|---|---|---|
| to okres do 24-36 miesięcy (jest to również zbieżne z wynikami GUS w zakresie przeżywalności przedsiębiorstw). | | zabezpieczeń”, co w niewielkim stopniu, ale jednak częściowo dookreślą tą kategorię. |
| Opisy działań: Brak podania definicji terminów "proof of principle" i "proof of concept" – większość czytelników „niespecjalistów” w dziedzinie innowacji nie będzie znało tego terminu (można to wyjaśnić np. w przypisie).<br>Innowator to pojęcie bardzo niejasne (czy to jest to samo co wynalazca?). Nieprecyzyjnym określeniem jest również efekt środowiskowy – może to rodzić np. takie wątpliwości: czy jest tu mowa o środowisku naturalnym, czy lokalnym, a może jest to "ekosystem" / otoczenie innowacji? | Tak | Terminy te zostały wyjaśnione. |
| „Instytucje sektora publicznego mogą odegrać istotną rolę również w stymulowaniu powstawania i rozwoju innowacji będących odpowiedzią na obecne i nowe wyzwania społeczne, m.in. zmiany klimatyczne, kwestie środowiskowe”; „w takim modelu to państwo zamawia innowacyjne rozwiązanie jasno zdefiniowanego problemu a środowisko naukowe / biznesowe proponuje jego rozwiązanie” | Tak | W opisie kierunku interwencji została wyartykułowana potrzeba ochrony środowiska naturalnego. |
| W ramach obszaru A2 głównym celem wsparcia jest „zwiększenie innowacyjności polskich przedsiębiorstw na rynkach krajowych i międzynarodowych”. Tymczasem w ramach całego obszaru nie ma odniesienia do definicji polskich przedsiębiorstw i nie jest wskazane, czy wsparcie będzie ograniczone do przedsiębiorstw z przewagą większościową polskiego kapitału. | Tak | Rezygnacja z określenia „polskie” czyni łatwiejszym pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania przez innowacyjne firmy (brak kłopotów związanych z definicją polskości firm). |
| W ramach SOR trafnie został wskazany brak wspólnej polityki innowacyjnej, czego wymiernym rezultatem jest brak koordynacji działań i współpracy w obrębie instytucji odpowiedzialnych za budowanie innowacji. Idąc dalej trym tropem wskazane byłoby również zapewnienie spójnego systemu ewaluacji polityki innowacyjnej (co nie zostało wskazane w SOR). | Tak | Koordynacja ewaluacji przyczyni się do lepszej oceny wartości proponowanych rozwiązań innowacyjnych. Umożliwi to tym samym rzetelną ocenę efektów działalności instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie innowacji (zob. „Potencjał innowacyjny gospodarki: uwarunkowania, determinanty, pespektywy" red. Growiec J., Sławiński A., NBP, Warszawa 2016). |
| W ramach obszaru A2 nie zostały poruszone wątki z rozwojem kadr dla sektora B+R. Jest to bardzo ważny problem, poruszany m.in. w Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” oraz Projekcie Przewodnim Strategia Europa 2020 (wykształcenie pracowników naukowych w liczbie wystarczającej do osiągnięcia krajowych celów w dziedzinie badań i rozwoju oraz strategie upowszechniania atrakcyjnych warunków zatrudnienia w publicznych instytucjach badawczych). | Tak | Oprócz zapewnienia mobilności znalazły się również zapisy sugerujące zapewnienie odpowiedniej podaży kadr B+R, co uskuteczni i urealni realizację założonych celów w ramach tego obszaru. |

| | | |
|---|---|---|
| Diagnoza: „a także niewystarczającym rozpropagowaniu wiedzy o wielu mechanizmach wsparcia”, ale brak przypisania tego problemu do jakiegokolwiek działania. | Tak | W diagnozie został usunięty omawiany problem. |
| Brak działań nakierowanych na działania w zakresie budowania kompetencji proinnowacyjnych wśród administracji: W SIEG zostało zawarte następujące poddziałanie: 2.4.2. Poprawa wiedzy i świadomości proinnowacyjnej administracji publicznej | Tak | Zostało dodane proponowane działanie: „§ Budowanie kultury innowacyjności i organizacji uczącej się w urzędach administracji publicznej, w tym wzmacnianie kompetencji proinnowacyjnych i zdolności do animowania przedsięwzięć innowacyjnych z udziałem pozostałych uczestników narodowego systemu innowacji” co umożliwi wdrożenie proponowanych zmian (budowanie kultury potrzebne jest również wśród administracji). |
| W PRP szczególna forma wsparcia przewidziana jest dla start-upów działających w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych, co ma miejsce w ramach działania 2.3.5. Infostartery – proinnowacyjne ośrodki wiedzy i współpracy dla rozwoju e-biznesu. Tymczasem w ramach wybranych KIS nie znalazły się technologie informacyjno-komunikacyjne. | Częściowo | W ramach PPP została zaproponowana 15 KIS: „Inteligentne sieci i technologie geoinformacyjne”, która częściowo uwzględnia problematykę technologii informacyjno-komunikacyjnych. |
| W ramach modyfikacji programów kształcenia za mały nacisk został położony na e-umiejętności w zakresie innowacji i konkurencyjności, a tymczasem w Strategii Unia Innowacji znalazł się zapis: „Komisja wspierać będzie także współpracę między przedsiębiorstwami a ośrodkami akademickimi poprzez tworzenie „przymierzy wiedzy” na rzecz opracowywania nowych programów kształcenia uwzględniających zapotrzebowanie na umiejętności w zakresie innowacji (zob. także zobowiązanie nr 3 dotyczące e-umiejętności)”. Z tego cytatu wynika kilka konsekwencji: 1) potrzeba uwzględnienia w modyfikowanych programach kształcenia również e-umiejętności, 2) te programy kształcenia powinny być również modyfikowane przy współpracy przedsiębiorców i aplikowane do uniwersytetów (w SOR jest tylko zapis o "zwiększaniu zaangażowania przedsiębiorców w system kształcenia pracowników dla branż o dużej koncentracji wiedzy i techniki”). | Tak | Brak działania związanego z opracowaniem nowego programu kształcenia. |
| **OBSZAR MAŁE I ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWA (A3)** | | |
| Wydaje się, że cały obszar, poza segmentem rolno-spożywczym, jest nadmiarowy, ponieważ powtarza diagnozy i problemy z innych obszarów (poza sektorem rolno-spożywczym, który jednak mógłby zostać przeniesiony do innego | Częściowo | Analiza proponowanych rozwiązań (działań i projektów strategicznych) wskazuje, że sektorowi MŚP dedykowany mógłby być konkretny program operacyjny – i z tego punktu widzenia zrozumiałe jest wyodrębnienie obszaru A3 MŚP jako |

| | | |
|---|---|---|
| obszaru – np. spójności terytorialnej). | | integrującego działania na rzecz mniejszych przedsiębiorstw, choć analiza kierunków interwencji wskazuje, że w znacznej mierze związane są one z innymi obszarami Strategii:<br>→ 1. i 2. kierunek interwencji z obszarami C1 i C2 (prawo w służbie obywateli oraz instytucje prorozwojowe i zarządzanie rozwojem),<br>→ kierunek 4. (instrumenty finansowania rozwoju) z obszarem A4 SOR (Kapitał dla rozwoju)<br>→ kierunek 5. (kompetencje na rzecz rozwoju z obszarem dot. kapitału ludzkiego i społecznego.<br>Pewne światło na macierzowy charakter logiki układu obszarów mogą rzucić wypowiedzi urzędników podkreślających, że Ministerstwo Rozwoju ma rolę koordynacyjną, a w gestii Ministerstwa Sprawiedliwości czy Finansów pozostaje jakość otoczenia instytucjonalnego, w tym system danin publicznych.<br><br>Z tego punktu widzenia jako krok w dobrą stronę warto docenić sposób modyfikacji obszaru w stronę integrującego więcej kierunków interwencji niż owe cztery, nakładające się tematycznie z innymi obszarami oraz bardziej ogólne sformułowanie kierunku interwencji, uprzednio o charakterze sektorowym („konkurencyjne gospodarstwa rolne i sektor rolno-spożywczy”). Obecna nazwa „Wykorzystanie lokalnych i regionalnych potencjałów prorozwojowych” sugeruje możliwe interwencje adresowane do MŚP także w innych sektorach.<br>Wskazać też należy, że nowym kierunkiem interwencji uczyniono „nowe modele działania”, które wskazują na sieciowanie podmiotów gospodarczych jako na źródło przewagi konkurencyjnej. W ich ramach wskazano instytucje integrujące przedsiębiorców z sektora rolno-spożywczego, ale i potencjalnie z innych sektorów. |
| Z drugiej strony wydaje się, że niedostatecznie przeanalizowano możliwe sposoby wzmocnienia przedsiębiorców np. poprzez wzmocnienie ich reprezentacji, która w przypadku wyposażenia jej w uprawnienia administracyjne może wymuszać na administracji rządowej większą adekwatność otoczenia prawnego i instytucjonalnego (w wielu krajach zachodniej Europy umożliwia to skuteczne formułowanie wspólnych postulatów wbrew oczywistym sprzecznościom interesów | Częściowo | Wskazać też należy, że nowym kierunkiem interwencji uczyniono „nowe modele działania”, które wskazują na sieciowanie podmiotów gospodarczych jako na źródło przewagi konkurencyjnej. W ich ramach wskazano instytucje integrujące przedsiębiorców z sektora rolno-spożywczego, ale i potencjalnie jest tu miejsce na wspólne działania przedsiębiorców w ramach samorządu gospodarczego.<br>Warto wskazać także w ramach procesu |

| | | |
|---|---|---|
| konkurujących przedsiębiorców). Jest to istotne także w kontekście działań na rzecz poprawy procesu legislacyjnego, reindustrializacji, wzmocnienia szkolnictwa zawodowego i w szeregu innych pomniejszych obszarów zarysowanych przez SOR (kapitał dla inwestycji, instytucje prorozwojowe). | | legislacyjnego – w C1, ale potencjalne zadedykowanie odrębnego kierunku interwencji inicjatywom na rzecz instytucjonalnych rozwiązań w zakresie reprezentacji interesów wspólnych zasługuje na uznanie. |
| Hierarchia nakreślonych problemów nie odzwierciedla hierarchii późniejszych celów (cele natomiast są względnie koherentne ze wskaźnikami). Cele są rysowane na wyższym poziomie (a więc tylko szczyt hierarchii problemów), a więc obejmują część problemów nakreślonych w diagnozie, ale nie obejmują już celów niższego rzędu wynikających z diagnozy i mających swoje odbicie w nazwach kierunków interwencji i wśród działań.<br>Działania adresowane do otoczenia prawnego (kierunek 1 interwencji) i instytucjonalnego (kierunek 2), a także finansowania inwestycji i rozwoju skali działalności (kierunek 3) oraz promocji przedsiębiorczości i kompetencji zawodowych (kierunek 5) nie są wystarczająco zakorzenione w dokonanej diagnozie. Częściowe uzasadnienie znajduje co prawda interwencja w obszarze otoczenia instytucjonalnego (ale słabe) oraz rozwoju skali działalności (dobrze umotywowane, ale jest to jednocześnie cel główny całego obszaru, zatem schemat logiczny szwankuje: chcemy zwiększać skalę działalności (kierunek interwencji), żeby osiągnąć cel w postaci zwiększenia skali działalności (cel nadrzędny obszaru). Dobrze uargumentowana jest interwencja skierowana do sektora rolno-spożywczego (kierunek 4). | Tak | Hierarchia problemów nakreślonych w diagnozie w obecnym układzie odzwierciedlona jest w hierarchii celów i kierunkach interwencji.<br>Pośredni charakter celów w relacji do problemów w diagnozie i kierunków interwencji jest spójny z jednym zastrzeżeniem: o ile przez modele działania w kierunkach interwencji rozumie się tak sieciowanie jak i innowacyjność przedsiębiorstw, o tyle w punkcie II Cele i oczekiwane rezultaty, przez Nowe modele działalności rozumie się innowacje technologiczne, organizacyjne i marketingowe jak również wykorzystanie potencjału kapitału ludzkiego, a sieciowanie przedsiębiorstw umieszczono pod hasłem *Rozwój współpracy w ramach sektora*. |
| Trudność: diagnoza ma inny zakres szczegółowości niż kierunki interwencji – w tym sensie niekompletność polega na zbyt małej szczegółowości diagnozy w odniesieniu do otoczenia prawnego, instytucjonalnego, finansowania i edukacji.<br>Zakres diagnozy i celów nie pokrywa się (wiele celów dorozumianych z kierunków interwencji nie ma pokrycia w diagnozie). | Częściowo | Nietypowa logika interwencji, odbiegająca od wzorca typowego układu interwencji (problemy – cele – działania), w zakresie spójności diagnozy i nakreślonych kierunków interwencji polega na odmiennym stopniu szczegółowości tych dwóch elementów każdej strategii. Konkretnym i szczegółowym rozwiązaniom proponowanym w SOR przypisana została relatywnie ogólnego poziomu diagnoza. I to właśnie chyba bardziej ogólna diagnoza reprezentuje poziom ogólności bardziej właściwy dla dokumentów rangi strategicznej, zaś szczegółowe opisy działań są bardziej charakterystyczne dla dokumentów o charakterze operacyjnym. Z tego punktu widzenia docenić należy pracę w obliczu tej niekompatybilności, jaką wykonali pracownicy ministerstwa dokonując pogłębionej diagnozy dla obszaru MŚP. |

| | | |
|---|---|---|
| | | Biorąc jednak pod uwagę, że kierunki interwencji w obszarze MŚP odpowiadają także innym obszarom, w ramach których problemy zdiagnozowane są bardziej szczegółowo, być może warto odesłać czytelnika do tych diagnoz. A zatem antycypując ewentualne krytyczne uwagi o nachodzeniu się tych obszarów warto świadomie wskazać w A3, w jakim kierunku idą rozszerzenia tych kwestii w innych obszarach tematycznych (A4, C1 i C2 oraz Kapitał ludzki i społeczny). |
| **OBSZAR KAPITAŁ DLA ROZWOJU (A4)**<br>*nie wprowadzono zmian zaproponowanych przez Ewaluatora* | | |
| **OBSZAR EKSPANSJA ZAGRANICZNA (A5)** | | |
| Jeżeli to duże przedsiębiorstwa angażują się w działalność eksportową to stanowi to raczej przesłankę wspierania tego typu podmiotów, zwiększania działalności produkcji lub tworzenia konsorcjów eksportowych. Współczesne badania wskazują, że to przedsiębiorstwa o dużej skali działalności na rynku krajowym mogą szybciej zyskiwać i wykorzystywać przewagi również na gruncie międzynarodowym. | Częściowo | Dodano zapis: Nie oznacza to jednak niedoceniania znaczenia aktywności dużych polskich firm, trzeba bowiem pamiętać, że to przedsiębiorstwa o dużej skali działalności na rynku krajowym mogą szybciej zyskiwać i wykorzystywać przewagi również na gruncie międzynarodowym i tym samym stanowić wsparcie dla MŚP w umiędzynarodowieniu ich działalności. |
| Koncentrując uwagę na wspieraniu MŚP część A5 SOR pomija możliwości interwencji w zakresie tworzenia powiązań kooperacyjnych pomiędzy firmami (np. wytwarzającymi komplementarne produkty). Takie grupy eksportowe czy konsorcja mogą, bez utraty autonomii poszczególnych przedsiębiorstw, obniżać koszty ekspansji zagranicznej, zwłaszcza w jej fazie wstępnej. Interesy większych grup można również skuteczniej reprezentować w czasie wizyt na szczeblu rządowym. | Tak | Dodano zapis: Istotne jest również rozwijanie powiązań kooperacyjnych między polskimi firmami, co bez utraty ich autonomii, może przyczynić się do obniżki kosztów ekspansji zagranicznej, a także zwiększenia liczby polskich firm prowadzących działalność na rynkach zagranicznych. |
| Spojrzenie to można rozszerzyć na budowę marki „Polska” – jednego, spójnego znaku, którymi będą sygnowane produkty oraz przedsięwzięcia, zarówno te o charakterze gospodarczym, jak i działania kulturowe czy dyplomatyczne. Systemowi powinna odpowiadać jednolita identyfikacja wizualna oraz skoordynowana komunikacja. | Częściowo | Dodano zapis: Zauważalny jest również szum informacyjny związany z istnieniem wielu portali internetowych finansowanych ze środków publicznych, które są poświęcone tematyce internacjonalizacji i promocji eksportu. Nie bez znaczenia jest też słaba oferta instrumentów finansowych wsparcia eksportu, w tym instrumentów kredytowych, ubezpieczeniowych i gwarancyjnych. |
| Proponuję przyjęcie prostego (wykorzystanego w diagnozie) wskaźnika mówiącego o udziale eksportu do krajów w UE w całości eksportu oraz przyjęcie referencyjnych wartości jego obniżania (np. 1 p.p. rocznie). | Częściowo | Dodano wykres: Udział eksportu do UE w całkowitym eksporcie wybranych rynków w roku 2015.<br>Dodano zapis: Tym samym, w przeciwieństwie do wysoko rozwiniętych krajów unijnych, takich jak np. Niemcy, Francja czy Wielka Brytania, których eksport jest zdecydowanie bardziej zdywersyfikowany geograficznie, wyniki |

| | | |
|---|---|---|
| | | polskiego eksportu są w dużym stopniu uzależnione od wahań koniunkturalnych gospodarek UE. |
| W obszarze A5 poświęcono sporo uwagi budowie marki polskiej gospodarki. Oprócz wspomnianych w części A5 podmiotów, istotną rolę w tworzeniu i rozpowszechnianiu marki „Polska” mogą odegrać duże przedsiębiorstwa, obecne już za granicą oraz ambasady. | Tak | Zmieniono kierunek interwencji: Wzmocnienie rozpoznawalności polskich produktów, marki „Polska” oraz Marki Polskiej Gospodarki<br>Dodano zapis: Konieczne będzie wypracowanie wspólnych i skoordynowanych zasad komunikacji i promocji Polski oraz polskich produktów i przedsięwzięć za granicą. |
| Proponuję, aby w tym obszarze nakreślić długookresowy plan budowy relacji handlowych (przez analogię do planów dotyczących konkretnych branż), dzięki któremu można by wyselekcjonować określoną grupę rynków i skoncentrować środki na kilkupłaszczyznowym działaniu (rozbudowa dyplomacji gospodarczej, umowy rządowe, umowy regionalne, zamówienia publiczne, promocja kultury, turystyka). | Tak | Rozszerzenie podpunktów „Działania realizowane do 2020 r.” oraz wprowadzenie podpunktów „Działania realizowane do 2030 r.” |
| **CEL SZCZEGÓŁOWY II – ROZWÓJ SPOŁECZNIE WRAŻLIWY I TERYTORIALNIE ZRÓWNOWAŻONY** | | |
| **OBSZAR SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA (B1)** | | |
| W zakresie relacji obszaru „dostępu do usług” i pozostałych obszarów pomieszana została logika środków i celów. Można założyć, że celem jest zniwelowanie ubóstwa; w takim razie dostęp do usług jest środkiem, a nie aspektem, który powinien być omawiany wraz z celami.<br>Brak celu odnoszącego się do redukcji ubóstwa. | Tak | Zmieniono dotychczasowy cel „Poprawa dostępności usług świadczonych w odpowiedzi na wyzwania demograficzne” na „Redukcja ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz poprawa dostępu do usług świadczonych w odpowiedzi na wyzwania demograficzne”. Powiązano ww. kwestie w większym stopniu. |
| Niewystarczająco opisany problem niskiej dzietności; jako uzupełnienie posłużyć może np. raport pt. "Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków" (I. E. Kotowska, Warszawa 2014). | Tak | Pojawił się zapis: „Jednym z najważniejszych wyzwań dla rozwoju kraju są niekorzystne trendy demograficzne, które przejawiają się w jednym z najniższych współczynników dzietności na świecie (212. miejsce w 2014 r.)...”.<br>Znacząco rozszerzono diagnozę w zakresie demografii. |
| Brak informacji o bezrobociu strukturalnym, zwłaszcza na obszarach wiejskich, popegeerowskich. Sprzeczne fragmenty wskazujące z jednej strony na niezagospodarowane zasoby na polskim rynku pracy, z drugiej strony na konieczność uzupełniania niedoborów na rynku pracy przez zatrudnienie imigrantów.<br>Wskazuje się pobieżnie na istnienie niedoborów kadrowych na polskim rynku pracy, jednak brakuje diagnozy w tym zakresie, brak informacji o przyczynach i skutkach, a jedynym działaniem mającym odpowiadać na ten program jest polityka | Tak | Problemy rozwojowe obszarów wiejskich opisane zostały szczegółowo w rozdziale dotyczącym obszaru „Rozwój zrównoważony terytorialnie”. |

| | | |
|---|---|---|
| migracyjna. | | |
| Nieuwzględnienie w celach kwestii związanych z migracjami, z segmentacją rynku pracy i z szarą strefą (co owocuje brakiem działań i projektów związanych z szarą strefą i zapobieganiem długookresowej emigracji Polaków oraz z zachęcaniem polskich emigrantów do powrotu na poziomie kierunków interwencji). | Częściowo | Dodano nowy kierunek interwencji „Polityka migracyjna jako instrument zarządzania zasobami ludzkimi”. Wskazano konkretne działania mające na celu zachętę do powrotu z emigracji. |
| W diagnozie nie wskazano problemu niedoborów na rynku pracy. Nie jest jasne, dlaczego nie mogą ich uzupełnić polskie, niewykorzystane zasoby pracy, tylko konieczne jest ich uzupełnianie przez cudzoziemców. | Częściowo | Rozszerzono część dotyczącą migracji. |
| **OBSZAR ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY TERYTORIALNIE (B2)** | | |
| Niezrozumiały dobór wskaźników. Poza wskaźnikami dyspersji odwołującymi się do celów „wyrównawczych” polityki regionalnej, wskaźniki zostały dobrane, na poziomie 2 wybranych kierunków interwencji (Polska Wschodnia, miasto/wieś), zupełnie nie rozwiązując problemu pomiaru realizacji celów. Sugerowano dodanie nowych wskaźników. | Częściowo | Zmieniony wskaźnik dot. Polski Wschodniej poprzez uwzględnienie wskaźnika dot. udziału nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem. Pozostawiono wskaźniki dyspersji dla wartości dodanej brutto na poziomie województw i PKB na poziomie podregionów, upraszczając nazwy wskaźników.<br>Natomiast nie zdecydowano się na odrębny wskaźnik dla celu dotyczącego współpracy i sprawności samorządów. |
| Brak celu związanego z poprawą jakości życia mieszkańców w całym obszarze (jeśli pominąć krótki opis dotyczący monitoringu jakości życia w kontekście poprawy zarządzania politykami regionalnymi / lokalnymi). | Częściowo | Brak rozwinięcia tego tematu. Pojawiło się jedynie odniesienie do jakości życia w kontekście stwarzania warunków do łatwego i szybkiego wprowadzania rozwiązań innowacyjnych w mieście. |
| Wymiary nr 6 (rozwój obszarów wiejskich – wsparcie horyzontalne) i 7 (rozwój OW w oparciu o endogeniczne potencjały) przenikały się, podział na wsparcie horyzontalne i terytorialne nie były czytelne (w wymiarze nr 7 nie zostały określone endogeniczne czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych obszarów wiejskich; zostały one jedynie zarysowane; nie omówiono również potencjału własnego gmin, nie sprecyzowano, które obszary wiejskie cechują się najwyższymi wartościami endogenicznych czynników rozwoju i dlaczego). | Tak | Oba wymiary zostały połączone w obszar 4 Rozwój obszarów wiejskich (oraz 4.1. Wyrównanie szans rozwojowych mieszkańcom obszarów wiejskich i 4.2. Aktywizacja obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją). |
| Konieczność uwzględnienia i włączenia (do dokumentu strategicznego, którego horyzont czasowy realizacji wykracza poza rok 2020 i zakończenie obecnej perspektywy finansowej UE) LGD, które mogłyby być jednym z podmiotów działających na rzecz realizacji SOR na obszarach wiejskich, finansowanych z programu LEADER. Dotychczas jego rola nie została | Tak | W interwencji 3 w Celu 3 uwzględniono współpracę z lokalnymi liderami w ramach projektu strategicznego „Zintegrowane Pakiety Rozwojowe (Pakiet ZPR)” |

| | | |
|---|---|---|
| doprecyzowana, a proponowano wdrażanie innych podobnych projektów, co sprawiało wrażenie, że w przyszłości rząd mógłby zmierzać do rezygnacji ze stosowania tego instrumentu. | | |
| Brak w diagnozie koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Proponowane działania sformułowano bardzo ogólnie, nie uwzględniały one działań aktywizacyjnych i tzw. „community workers”. | Tak | Wprowadzono działania zorientowane na pobudzanie aktywności społeczności lokalnych oraz budowę przedsiębiorczości społecznej na obszarach wiejskich. |
| Podobnie jak w innych obszarach, opis diagnozy nie wykorzystuje żadnego diagramu czy modelu, który porządkowałby i priorytetyzował opisywane zjawiska, co przy dużej obszerności obszaru sprawia wrażenie chaosu. | Tak | Diagnoza została uporządkowana, obecnie można bez trudu zrozumieć co stanowi główny problem. |
| Przyjęte kierunki interwencji na poziomie ogólnym odpowiadają zdefiniowanym celom/podobszarom, natomiast ich zakładany sposób realizacji w kilku przypadkach nie odpowiada (lub nie w pełni odpowiada) na wskazane w diagnozie problemy, w kilku innych wręcz rodząc ryzyko ich nasilenia. Duże wątpliwości dotyczą m.in. kwestii środowiskowych, zarówno w odniesieniu do podobszaru/celu 1 jak i 2. | Tak | Szczególnie istotną zmianą wydaje się wyraźna deklaracja charakteru interwencji „Program dla Śląska“, w szczególności zapowiedź zmiany tradycyjnego profilu gospodarczego Śląska na bardziej innowacyjny oraz deklaracja odejścia (w domyśle: od wsparcia udzielanego w ramach SOR) od tradycyjnych sektorów gospodarki: górnictwa, hutnictwa. |
| W SOR w niewystarczającym stopniu podjęto tematykę rozwoju przedsiębiorczości, w tym rzemiosła oraz przedsiębiorczości w przemyśle kreatywnym / kulturowym. W niewystarczającym stopniu odniesiono się do rozwoju przemysłów kreatywnych, niekoniecznie opartych na B&R (patrz, kultura). Nie są proponowane w związku z tym narzędzia interwencji. Niedostatecznie opracowana kwestia rozwoju rzemiosła, małej przedsiębiorczości, małych zakładów produkcyjnych (zwłaszcza innowacyjnych) oraz narzędzi tego rozwoju. | Częściowo | Częściowo do rozwoju przedsiębiorczości odnosi się Program ponadregionalny skierowany do najsłabszych gospodarczo obszarów 2020+. Jego celem będzie promocja inwestycji prywatnych wykorzystujących lokalne zasoby, zapewnienie odpowiedniej jakości dóbr i usług stanowiących bariery rozwojowe najsłabszych obszarów oraz aktywizacja podmiotów publicznych, prywatnych i mieszkańców na rzecz rozwoju. |
| Nie dostrzeżono w SOR możliwości związanych z e-pracą. | Częściowo | Jedynie w obszarze spójności społecznej zarysowano działania związane ze zwiększaniem elastyczności form pracy, telepracą.<br>Jednocześnie w wyzwaniach SOR, w związku z niższym poziomem pracochłonności nowoczesnych gospodarek, podkreśla się potrzebę wypracowania mechanizmów dzielenia się pracą, a z drugiej konieczność rozwoju tzw. przemysłu wolnego czasu (m.in. turystyki, sportu, branży kulturalno-rozrywkowej oraz związanych z nimi przemysłów kreatywnych). |
| Celem SOR jest podniesienie potencjału rozwojowego Polski Wschodniej, tymczasem interwencja w proponowanym kształcie | Tak | Wprowadzono zmiany w działaniach (dotyczących m.in: rozwoju innowacyjnej przedsiębiorczości poprzez wsparcie |

| | | |
|---|---|---|
| może utrwalić "zacofanie" względem innych regionów (co mogłoby mieć miejsce w przypadku niestarannie przygotowanych inwestycji w branże surowcowe np. przemysł wydobywczy, drzewny, gumowy, wyrobów z metali). Wspomniane w SOR branże nie stanowią największego potencjału rozwojowego (które SOR w innym miejscu deklaruje wzmacniać). PW potrzebny jest rozwój produkcji towarów i usług technologicznie zaawansowanych i innowacyjnych. Sugeruje się rezygnację z industrializacji w oparciu o przemysły tradycyjne, co mogłoby utrudnić równocześnie realizację celów związanych z poprawą środowiska naturalnego i mogłoby negatywnie wpływać na jakość życia mieszkańców. | | instytucji otoczenia biznesu, przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego, zapewnienie spójności i dostępności terytorialnej makroregionu, poprzez inwestycje w drogi i kolej, rozwój komunikacji miejskiej w stolicach województw Polski Wschodniej) a także projektach strategicznych (m.in. Program ponadregionalny skierowany do najsłabszych gospodarczo obszarów 2020+). |
| SOR pomija znaczenie kultury dla rozwoju miast. Rozwój kultury jest warunkiem realizacji polityki jakości życia i tym samym zwiększania atrakcyjności miasta jako miejsca zamieszkania (cel SOR). | Częściowo | Brak wprowadzonych zmian w obszarze. Częściowe nawiązanie do kultury znajdziemy w projekcie strategicznym *Kultura obywatelska* w kierunku interwencji „4. Wzmocnienie roli kultury dla rozwoju gospodarczego i spójności społecznej“ (Obszar kapitał ludzki i społeczny). |
| W ramach pierwszego kierunku interwencji znalazł się zapis, że KIS oraz TIS będą wyłonione w PPO. Tymczasem w projekcie "Priorytetyzacja Krajowych Inteligentnych Specjalizacji (KIS) i Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji (RIS)" jest mowa o proryteteyzacji KIS w oparciu o sektory strategiczne, ale nigdzie nie ma mowy o włączaniu interesariuszy w działania. | Tak | Monitoring KIS i RIS będzie prowadzony na poziomie krajowym. Znalazł się również zapis o zapewnieniu trwałego funkcjonowania PPO – w ramach którego powinien nastąpić proces identyfikowania inteligentnych specjalizacji (mimo, że nie jest to wprost napisane). |
| W niewystarczającym stopniu w działaniach i kierunku interwencji podkreślona jest rola klastrów (nie zostały one wymienione jako główni adresaci działań), ale wymienione są one jako partnerzy w ramach Programu Innowacyjnych Partnerstw Terytorialnych. | Tak | Rola klastrów została silnie zaakcentowana. W planowanych działaniach zaplanowano wzmocnienie powiązań pomiędzy klastrami działającymi w branżach odpowiadających RIS. |
| Wzmocnienie roli inteligentnych specjalizacji oraz współpracy na linii kraj-regiony w celu budowy regionalnych przewag konkurencyjnych oraz 2. Zapewnienie funkcjonowania procesu przedsiębiorczego odkrywania (PPO) i monitorowania inteligentnych specjalizacji na poziomie krajowym i regionalnym. Kierunek interwencji 1 i 2 nie są rozłączne. | Tak | W aktualnej wersji dokumentu działania te zostały połączone w pierwszym kierunku interwencji. |
| Opis działań dotyczący wzmocnienia istniejących podmiotów (jak WRDS, KOT, ROT) oraz powołania nowych dla wzmocnienia współpracy regionalnej i lokalnej: Problematyczny sposób działania, polegający na „mnożeniu bytów” (np. powołanie powiatowych rad rozwoju, Centrum Wsparcia Doradczego) i braku wskazania zasad i mechanizmów koordynacji pomiędzy licznymi aktorami. | Częściowo | Zmieniono zapisy dotyczące powiatowych rad rozwoju, odniesiono się do możliwości uzyskania synergii różnych ciał i instytucji, jak również ich większego otwarcia na lokalnych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Natomiast nie rozwiano całkowicie wątpliwości dotyczących koordynacji tego układu, co może powodować ograniczoną trafność interwencji. |

| | | |
|---|---|---|
| Prawdopodobnie spowoduje to nie tyle synergię, co nakładanie się kompetencji różnych ciał, np. Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego z Regionalnymi Forami Terytorialnymi, do tego Komitety Monitorujące RPO. Co gorsza, większość członków tych ciał stanowią przedstawiciele tych samych organizacji, np. reprezentatywnych organizacji pracodawców i związków zawodowych, niekiedy chodzi wręcz o te same osoby. Podobnie, jeśli chodzi o reprezentację administracji centralnej i regionalnej (dominanta). Brakuje natomiast reprezentacji społecznej, NGO są reprezentowane mało licznie i raczej na poziomie federacji. Obecni są pracodawcy i izby, ale prawie niereprezentowani lokalni przedsiębiorcy. Nie widać mechanizmu włączenia lokalnych przedsiębiorców w dyskusję o rozwoju regionu. Brak pogłębionej oceny istniejących instytucji – taka diagnoza powinna stanowić punkt wyjścia do ewentualnego planowania utworzenia nowych podmiotów. | | |
| Wyznaczenie granic, np. dla uspójniania strategii, na poziomie województwa czy powiatów niekoniecznie będzie sprzyjać definiowaniu wspólnoty interesów np. pomiędzy ościennymi gminami, leżącymi na granicy województw, powiatów. | Tak | Zapisy zmieniono w sposób dopuszczający różne, funkcjonalnie uzasadnione formy współpracy. |
| **CEL III – SKUTECZNE PAŃSTWO I INSTYTUCJE SŁUŻĄCE WZROSTOWI ORAZ WŁĄCZENIU SPOŁECZNEMU I GOSPODARCZEMU** | | |
| **OBSZAR PRAWO W SŁUŻBIE OBYWATELOM I GOSPODARCE (C1)** | | |
| Uwaga ogólna do C1: Obszar C1 w niewystarczający sposób bierze pod uwagę, że dla „skutecznego państwa” (cel III SOR) ważne są nie tylko zmiany z zakresu prawa, ale również sposób, w jaki funkcjonuje społeczeństwo, co ściśle wiąże się z wartością kapitału społecznego. W związku z powyższym rekomenduje się uzupełnienie obszaru C1 SOR o wątek wpływu kapitału społecznego na realizację idei "skutecznego państwa" (niezależnie od faktu, że "kapitał ludzki i społeczny" został potraktowany w SOR osobno, jako jeden z obszarów wpływających na osiągnięcie celów Strategii). Niewystarczające wzięcie pod uwagę roli kapitału społecznego może spowodować zbagatelizowanie działań w tym zakresie, istotnych dla realizacji celów obszaru C1. | Częściowo | W opisie działań Wymiaru 2 obszaru C1 zmodyfikowany został zapis o oczekiwanych „zmianach nastawienia administracji do przedsiębiorców poprzez wzmocnienie służebnej roli administracji wobec obywateli i przedsiębiorców oraz uwzględniania w większym stopniu uzasadnionych interesów przedsiębiorcy.” Dodatkowo, opis III celu szczegółowego SOR uzupełniony został o wątki związane z kapitałem społecznym z wyraźnym zaznaczeniem, że ich rozwinięcie znajduje się w części dokumentu, która dotyczy stricte kapitału społecznego, co częściowo odpowiada na przedstawioną uwagę. |
| Uwaga do W1 obszaru C1: W planowanych w obszarze C1 działaniach pomija się kluczową kwestię konieczności tworzenia prawa opartego na dowodach. Tzw. "evidence based policy" wiąże się bezpośrednio z założeniami obszaru i ma | Częściowo | Co należy ocenić pozytywnie z wersji SOR z dnia 30 listopada, to dodatkowy zapis w ramach projektu strategicznego W1 obszaru C1 o rozwoju "zasad wykorzystywania danych z sektora publicznego w celu tworzenia prawa |

| | | |
|---|---|---|
| potencjalnie duży wpływ na skuteczność pozostałych zamierzonych działań. Przemilczany zostaje również ważny dla obszaru trend tzw. „law in action” i realizmu prawniczego: jak dana ustawa działać będzie w praktyce? Sugeruje się uzupełnienie obszaru C1 o działania mające na celu weryfikację, czy proponowane narzędzia prawa pomogą w realizacji określonych celów. Jednym ze sposobów jest odtworzenie logiki interwencji w warunkach laboratoryjnych (przed wprowadzeniem w życie ustawy) aby dowiedzieć się jak i dlaczego zachodzi zmiana pod wpływem interwencji (np. za pomocą gier symulacyjnych). | | opartego na dowodach". Wreszcie zostało wyrażone to wprost, co, miejmy nadzieję, przełoży się na stosowanie w praktyce zasady "evidence based policy", kluczowej z punktu widzenia III celu szczegółowego SOR. |
| Uwaga do W1 obszaru C1: Rekomenduje się rozbudowanie wymiaru 1 obszaru C1 o rolę, jaką pełni test MŚP w procesie wzmacniania OSR, co zgodne jest z podejściem proponowanym przez Komisję Europejską (na poziomie UE narzędzie to jest obowiązkowym elementem oceny wpływu). Biorąc pod uwagę, że test MŚP w Polsce nie jest jeszcze stosowany systematycznie (Arkusz informacyjny SBA – 2015) należy podkreślić jego znaczenie w przyszłości. Dzięki wdrożeniu testu MŚP do analizy skutków nowo tworzonego prawa, możliwe będzie efektywne dostosowanie prawodawstwa do specyfiki sektora MŚP, przyjmowanie najbardziej optymalnych rozwiązań legislacyjnych z punktu widzenia przedsiębiorców. Jednocześnie wzmocni to ocenę skutków regulacji, a co za tym idzie, wpłynie na jakość systemu stanowienia polskiego prawa. | Częściowo | Opis działań planowanych w Wymiarze 1 obszaru C1 w ramach doskonalenia systemu stanowienia prawa wzbogacony został o deklarację dotyczącą "uwzględniania specyfiki MŚP od jak najwcześniejszych etapów prac nad politykami politycznymi (prawdopodobnie autor miał na myśli "polityki publiczne"), w tym przede wszystkim stosowanie złagodzonych form regulacji w przypadku tej grupy przedsiębiorców". Dodatkowo pojawiło się stwierdzenie, że planowane działania będą miały na celu "ustanowienie efektywnych mechanizmów do przeprowadzania regularnej oceny funkcjonowania obowiązującego prawa". W nowej wersji SOR jako jeden z elementów projektu strategicznego w W1 znalazł się również "rozwój metodologii szacowania kosztów i korzyści regulacji". |
| Uwaga do W1 obszaru C1: Wymienione projekty wskazują na dużą wycinkowość SOR. Pojawia się wśród nich nieuzasadniona w diagnozie obszaru „Poprawa wymiaru sprawiedliwości w obszarze prawa rodzinnego i opiekuńczego”. Proponuje się przeniesienie tego projektu, z odpowiednim umotywowaniem, do fragmentu SOR, który dotyczy aktywnej polityki prorodzinnej, a w obszarze „Prawo w służbie…” zaplanowanie działań skierowanych na poprawę skuteczności wymiaru sprawiedliwości bez wskazania konkretnych dziedzin (zwłaszcza, że nie jest to niczym umotywowane). | Tak | W W1 obszaru C1 (doskonalenie systemu stanowienia prawa) słusznie zrezygnowano z projektu "Poprawa funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w obszarze prawa rodzinnego i opiekuńczego". Działania skierowane na poprawę skuteczności wymiaru sprawiedliwości bez wskazania konkretnych dziedzin znajdują się natomiast we fragmencie "Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem" SOR. |
| Uwaga do W2 obszaru C1: Diagnoza w obszarze redukcji barier prawnych i kosztów regulacyjnych związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej jest powierzchowna. Brakuje w niej identyfikacji najważniejszych barier prowadzenia działalności gospodarczej | Częściowo | Diagnoza obszaru C1 w zakresie Wymiaru 2 (Przegląd obowiązującego prawa oraz jego uproszczenie, w tym redukcja barier prawnych i kosztów regulacyjnych związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej) została uzupełniona o wątki dotyczące funkcjonowania prawa |

| | | |
|---|---|---|
| (wymienione są przykładowe trudności, ale nie ma podanego źródła tych danych), brakuje również opisu otoczenia regulacyjnego polskich przedsiębiorstw czy szczegółowych danych dotyczących funkcjonowania sądownictwa. Co prawda wymienione są wskaźniki, np. pozycja w rankingu GCI; obciążenia regulacyjne czy średni czas dochodzenia należności z umów drogą sądową, lecz to stanowczo za mało. | | w kontekście przedsiębiorczości, przez co proponowane kierunki interwencji wydają się teraz bardziej uzasadnione. Należy zwrócić jednak uwagę na powierzchowność nowego fragmentu Strategii ("różne przepisy prawa krępują rozwój polskiej przedsiębiorczości") oraz występujące w nim kolokwializmy ("ciągnące się w nieskończoność i sformalizowane postępowania w urzędach"). |
| Uwaga do W2 obszaru C1: Proponuje się nową Konstytucję dla biznesu, nowy Kodeks postępowania administracyjnego, a nie ma próby modyfikacji już istniejących instrumentów: pominięty ważny fakt, że nie wszystkie problemy społeczne wymagają kolejnych regulacji i zmian w prawie. Być może należałoby najpierw zaproponować przegląd regulacji, które już istnieją, ale nie funkcjonują zgodnie z oczekiwaniami? Ważne jest w tym kontekście podjęcie działań mających na celu uchylenie zbędnych aktów prawnych oraz większa świadomość i umiejętność korzystania z innych, pozalegislacyjnych form kształtowania życia społ. i gosp. Dodatkowo brakuje wyjaśnień w zakresie nowego KPA – na czym mają polegać nowe instrumenty? (np. decyzja generalna, postępowanie uproszczone); Czemu będą służyć? Jaka jest ich przewaga nad tymi, które funkcjonują dotychczas? | Częściowo | Jedna z interwencji w obszarze C1 uzupełniona została o "przegląd obowiązującego prawa oraz jego uproszczenie". Jednocześnie zrezygnowano z planowanych w Wymiarze 2 projektów tj. "Przygotowanie nowego Kodeksu postępowania administracyjnego" oraz "Przygotowanie pakietu regulacji prawnych na rzecz poprawy otoczenia funkcjonowania przedsiębiorców". Zastąpiły je Pakiet 100 zmian dla firm oraz Pakiet Konstytucja dla Biznesu, którego opis został rozwinięty w porównaniu z wcześniejszą wersją SOR. Dodatkowo, do działań w W1 obszaru C1 dodano "ustanowienie bardziej efektywnych procedur związanych z przeglądem prawa i oceną funkcjonowania aktów prawnych". |
| Uwaga do W2 obszaru C1: W działaniach W2 pojawia się ważna kwestia uproszczenia działalności gospodarczej, brakuje jednak działań skierowanych na zwiększanie przeżywalności przedsiębiorstw i podkreślenia unijnej zasady „najpierw myśl na małą skalę” ("think small first" to jedna z zasad Small Business Act for Europe – kluczowej inicjatywy politycznej UE na rzecz wspierania małych i średnich przedsiębiorstw, zakreślająca ramy i kierunki działania w zakresie sprawnego funkcjonowania MŚP na jednolitym rynku). | Tak | Do działań zaplanowanych w Wymiarze 1 obszaru C1 dodano "wzmocnienie stosowania zasady "najpierw myśl na małą skalę", w szczególności w zakresie wdrażania uproszczonych mechanizmów dla MŚP (Test MŚP)". Dodatkowo, w Wymiarze 2 obszaru C1 zawarta została deklaracja opracowania rozwiązań legislacyjnych zmierzających do poprawy warunków podejmowania, ale również wykonywania działalności gospodarczej, a także działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki polskiej. |
| Uwaga do W2 obszaru C1: W wymiarze 2 obszaru C1 proponuje się jako jedno z działań "uproszczenie rejestracji działalności gospodarczej". Wymiar pomija jednak działania mające bezpośrednio na celu zwiększanie przeżywalności przedsiębiorstw, tymczasem instrument "drugiej szansy" stanowi jedną z głównych zasad SBA. Skutki upadłości zniechęcają obywateli do prowadzenia działalności gospodarczej (KOM (2015) 550). Pomimo to, przyznanie przedsiębiorcom, którzy doświadczyli porażki "drugiej szansy" to obszar, w którym nasz kraj osiąga niskie wyniki – proces likwidacji firmy trwa | Częściowo | Dodatkowo, do projektów strategicznych w Wymiarze C1 dołączony został Pakiet Konstytucja dla Biznesu i przyjęcie w jego ramach "jasnych i klarownych zasad rządzących procesem stanowienia prawa w zakresie działalności gospodarczej." |

| | | |
|---|---|---|
| w Polsce trzy lata pochłaniając 15% majątku dłużnika (średnia w UE to 2 lata i 10% spadku wartości). Sugeruje się uzupełnienie dokumentu o wątki związane z prawem restrukturyzacyjnym, prawem naprawczym, tak aby W2 uwzględniał działania na rzecz zapobiegania bankructwom, działania minimalizujące przedwczesną upadłość, sprawne postępowanie likwidacyjne czy pomoc w ponownym podjęciu działalności (w działaniach W2 pojawia się tylko zapis o "usprawnieniu dochodzenia roszczeń i poprawie płynności finansowej MŚP"). Na uwagę w tym kontekście zasługuje Polityka Nowej Szansy, dla której kluczowe znaczenie miał właśnie Small Business Act for Europe. Jeżeli autorzy SOR pomijają wątek "drugiej szansy" celowo, zakładając że wszystko zostało zawarte w PNS, również należy o tym napisać. | | |
| Uwaga do W2 obszaru C1: W obszarze C1 pojawia się projekt pt. „Nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych” argumentowany generowaniem popytu na innowacyjne produkty i usługi dostarczane instytucjom publicznym, co nie wiąże się bezpośrednio z wymiarem i postawionymi w nim celami – proponuje się zrezygnowanie z ZP w takim kształcie w tym wymiarze, a skupienie się na nich we fragmencie „Rozwój innowacyjnych firm”, gdzie znajduje to większe uzasadnienie. Inną możliwością jest pozostawienie projektu w C1 z dostosowaną do jego tematyki argumentacją (przykładowo: korzystanie z elektronicznych zamówień publicznych (wykorzystanie łączności elektronicznej przez sektor rządowy do dokonywania zakupu dostaw i usług lub ogłaszania przetargów), co wpłynie na oszczędności dla podatników). Problematyczne w kontekście ZP wydaje się również, że pomija się w SOR kwestię ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, należałoby zaktualizować dokument o tą informację. | Częściowo | Projekt zawarty we wcześniejszej wersji SOR "Nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych" został zastąpiony "Nowym Prawem zamówień publicznych", co równoznaczne jest z "nową ustawą porządkującą i systematyzującą regulację zamówień publicznych". Jak zauważają autorzy Strategii, obecnie obowiązująca ustawa podlegała w okresie jej obowiązywania licznym zmianom. Nowe Prawo zamówień publicznych ma za zadanie zwiększenie przejrzystości regulacji. Dodatkowo, działania planowane w W2 obszaru C1 uzupełniono o "uporządkowanie i usystematyzowanie wielokrotnie modyfikowanej regulacji zamówień publicznych oraz wprowadzenie ram prawnych dla realizacji innowacyjnej polityki zakupowej". |
| Uwaga do W2 obszaru C1: Zaproponowane działania są bardzo ogólnikowe i sprowadzają się do prostych i znanych ze wcześniejszych strategii/programów stwierdzeń np. „zmniejszenie obciążeń biurokratycznych i uproszczenie przepisów”, „uproszczenie rejestracji działalności gospodarczej”, „zmniejszenie uciążliwości kontroli”. | Częściowo | Uszczegółowiono część działań planowanych w ramach W2 obszaru C1. Przykładem jest "wprowadzenie szeregu usprawnień dla pracowników i pracodawców m.in.. wprowadzenie sukcesji przedsiębiorstw rodzinnych, elektronizacja akt pracowniczych, złagodzenie wymogów wobec małych przedsiębiorców, przeprowadzenie uproszczeń w Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej" czy "wprowadzenie Prostej Spółki Akcyjnej". |
| Ryzyko związane z uwarunkowaniami | Częściowo | Dodatkowo, opis III celu szczegółowego |

| | | |
|---|---|---|
| zewnętrznymi w stosunku do SOR: Niska świadomość pracowników administracji co do roli dialogu obywatelskiego w procesie zarządzania rozwojem kraju, a co za tym idzie, niskie zaangażowanie administracji w budowanie relacji administracji publicznej z obywatelami. Brak woli i zdolności do zmiany kultury organizacyjnej administracji publicznej (z biurokratycznej na partycypacyjną) spowodowany m.in. wzrostem liczby nakładanych na nią zadań. | | SOR został uzupełniony o kwestie związane z umacnianiem partnerstwa instytucji państwowych (publicznych) i partnerów pozarządowych oraz umacnianiem kapitału wzajemnego zaufania i współdziałania. |
| Ryzyko związane z uwarunkowaniami zewnętrznymi w stosunku do SOR: Z jednej strony niewielkie zainteresowanie obywateli sprawami publicznymi, z drugiej – nierówny dostęp obywateli do spraw publicznych (osoby z niepełnosprawnościami, osoby zagrożone ubóstwem, wykluczeniem społecznym, nieaktywni zawodowo) i związane z tym ryzyko nierównego zaangażowania w proces stanowienia i monitorowania prawa różnych podmiotów i grup społecznych. Konsekwencją może być nieprzejrzysty wpływ różnych aktorów społecznych na procesy legislacyjne (np. poprzez formalny jak i nieformalny lobbing). W związku z powyższym istnieje konieczność zaplanowania działań na rzecz równego zaangażowania w proces stanowienia i monitorowania prawa różnych podmiotów i grup społecznych. | Tak (zmiany wprowadzono na niekorzyść SOR) | Niepokoi fakt, że z opisu działań W1 obszaru C1 zniknął zapis o "wzmocnieniu udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie tworzenia prawa i formułowania polityk publicznych". Biorąc pod uwagę zdiagnozowane ryzyko, uważa się tę zmianę za wpływającą niekorzystnie na realizację zamierzonych w obszarze C1 działań. |
| Uwaga dotycząca grup pominiętych w C1: Opis obszaru „Prawo w służbie obywatelom i gospodarce” pomija grupy społeczne ważne z punktu widzenia założeń obszaru: 1) Pracodawcy, pracownicy i związki zawodowe (zwłaszcza w zakresie działań związanych z podnoszeniem kompetencji uczestników procesu stanowienia i monitorowania prawa, szczególnie prawa pracy). Obszar "Prawo w służbie obywatelom i gospodarce" pomija rolę dialogu społeczno-gospodarczego. Tymczasem dzięki partnerskiej współpracy między przedstawicielami pracodawców i pracowników, a także związków zawodowych możliwe będzie wypracowanie właściwych rozwiązań, zwłaszcza o charakterze legislacyjnym, a także ich późniejsze wdrażanie. 2) Środowisko naukowe. Istnieje potrzeba włączania środowiska naukowego do ruchu przemian społeczno-gospodarczych, tak aby były aktywnym partnerem dla planowania i realizacji działań. 3) Osoby z niepełnosprawnościami, szczególnie w odniesieniu do partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa i związanym z tym rozwojem nowoczesnych narzędzi debaty publicznej wykorzystujących | Częściowo | W nowej wersji SOR, we fragmencie związanym z doskonaleniem systemu stanowienia prawa (Wymiar 1) znalazła się informacja o "wzmocnieniu roli konsultacji publicznych i udziału w nich partnerów społecznych przy przygotowaniu nowych rozwiązań prawnych". Zostało również napisane, że podejmowane działania będą "zmierzały do wzmocnienia roli konsultacji publicznych poprzez efektywniejsze stosowanie zasad gwarantujących partnerom społecznym szeroki udział w tym procesie (dobra wiara, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność, poszanowanie interesu ogólnego)". Dodatkowo, jako jedno z działań w Wymiarze 2, pojawiło się "wprowadzenie szeregu usprawnień dla pracowników oraz pracodawców...".<br>Dodatkowo, we fragmencie „System koordynacji i realizacji Strategii” znalazła się część poświęcona stricte budowaniu dialogu społecznego wokół celów Strategii, gdzie czytamy, że „w realizację celów Strategii zaangażowani zostaną na zasadzie partnerstwa przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych, stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, a także środowisk akademickich, regionów oraz |

| | | |
|---|---|---|
| rozwiązania IT – konieczność dostosowania serwisów WWW do wytycznych WCAG 2.0 dla osób niewidomych / niedowidzących (poprzez: wprowadzenie możliwości zmiany wielkości czcionki, odpowiednią kolorystykę witryny, stosowanie Pakietu Rehabilitacyjnego Ivona, który umożliwia wydawanie poleceń głosem oraz aktywne korzystanie z zasobów globalnej sieci, również odczytywanie zawartości ekranu), a także organizowanie tradycyjnych konsultacji społecznych w miejscach dostępnych dla wszystkich zainteresowanych, w budynkach zapewniających swobodny dostęp i samodzielne poruszanie się wszystkim uczestniczącym osobom + zapewnienie tłumaczy języka migowego dla osób niesłyszących. Również informowanie o konsultacjach powinno odbywać się poprzez zróżnicowane kanały dystrybucji, a zaproszenia do dyskusji powinny zawierać informacje o zapewnionych udogodnieniach (np. opieka nad dziećmi i innymi osobami zależnymi, tłumacz itd.). Dzięki temu zapewniona zostanie zasada równości szans w zakresie a) „obecności” rozumianej jako identyfikowanie, konsultowanie oraz włączanie potrzeb różnych grup odbiorców w analizę problemu, planowanie działań, produktów oraz ich promocję, b) dostępności czyli zapewnienia możliwości jak najbardziej samodzielnego korzystania z przestrzeni i infrastruktury publicznej oraz produktów (Jak wdrażać zasady horyzontalne UE w administracji. Przewodnik). Dzięki takiemu podejściu zminimalizowane zostanie jedno z ryzyk związane z nierównym zaangażowaniem w proces stanowienia prawa różnych podmiotów i grup społecznych. 4) Osoby wykluczone cyfrowo – rozwój nowoczesnych narzędzi debaty publicznej (m.in.. wykorzystujących rozwiązania IT) w procesie stanowienia prawa nie może wykluczać z partycypacji osób niekorzystających z internetu. Istnieje konieczność uwzględnienia ich potrzeb, dostosowanie kanałów komunikacji. Dzięki temu zminimalizowane zostanie jedno z ryzyk związane z nierównym zaangażowaniem w proces stanowienia prawa różnych podmiotów i grup społecznych. 5) Najuboższe grupy społeczne (celem zminimalizowanie jednego z ryzyk związanego z nierównym zaangażowaniem w proces stanowienia prawa różnych podmiotów i grup społecznych). | | podmiotów prywatnych (w szczególności przedsiębiorców). Zostali oni aktywnie włączeni już na etapie programowania działań Strategii m.in. poprzez udział w pracach międzyresortowych zespołów wypracowujących projekt Strategii oraz na etapie konsultacji społecznych.” W związku z powyższym, zgłoszone propozycje zmian należy uznać za częściowo uwzględnione przez autorów Strategii. |
| Uwaga ogólna do C1: Brakuje określenia roli i kompetencji poszczególnych organów administracji w odniesieniu do planowanych | Częściowo | Uaktualniona wersja SOR została wzbogacona o fragment "System koordynacji i realizacji Strategii", w którym |

| | | |
|---|---|---|
| w obszarze C1 działań i projektów. | | zawarte zostały informacje o koordynacji strategicznej, jak i operacyjnej realizacji SOR. Z punktu widzenia "Prawa w służbie obywatelom i gospodarce", szczególnie istotny wydaje się zapis dotyczący ośrodka analityczno-prognostycznego rządu (centrum studiów strategicznych), do którego zadań należałoby również "przygotowywanie analiz skutków planowanych istotnych zmian i reform czy koordynacja ewaluacji polityk publicznych". Co bardzo ważne, "zakres działania centrum obejmowałby analizy zaleceń unijnych i ich skutków dla poszczególnych dziedzin rozwoju społeczno-gospodarczego". Brak szczegółowego określenia roli i kompetencji poszczególnych organów administracji w odniesieniu do planowanych w obszarze C1 działań i projektów, wciąż rodzi jednak obawę niepowodzenia, zarówno na etapie wdrażania, jak i procesu monitorowania całego przedsięwzięcia. |
| W części "Executive Summary", która odnosi się do obszaru "Prawo w służbie obywatelom i gospodarce" (s. 8) pojawia się odwołanie do projektów, z których zrezygnowano w SOR w wersji z dnia 26 października. Czytamy, że "Spójne, stabilne i przewidywalne otoczenie prawne sprzyjać będzie przedsiębiorczości i realizacji ryzykownych projektów o wysokim nasyceniu innowacyjnymi rozwiązaniami (Pakiet regulacji prawnych na rzecz poprawy otoczenia funkcjonowania przedsiębiorców, nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych)" podczas gdy pierwszy z tych projektów zastąpiony został w nowej wersji dokumentu Pakietem 100 zmian dla firm i Pakietem Konstytucja dla Biznesu, a drugi – Nowym Prawem zamówień publicznych. Należy ujednolicić Executive Summary z uaktualnioną wersją. | Tak | W najnowszej wersji SOR (z dnia 30 listopada 2016) w "Syntezie" (zastępującej wcześniejsze "Executive Summary") zrezygnowano z odwoływania się do projektów planowanych w poszczególnych obszarach SOR. |
| W części "Lista projektów flagowych i strategicznych" brakuje informacji, że 100 zmian dla firm (w Pakiecie zmian regulacyjnych dla przedsiębiorstw) to projekt przypisany również do obszaru C1 – Prawo w służbie obywatelom i gospodarce (s. 273). | Tak | W aneksie "Lista projektów strategicznych" poprawnie wymieniono wszystkie projekty planowane w obszarze C1 SOR. |
| **OBSZAR INSTYTUCJE PROROZWOJOWE I STRATEGICZNE ZARZĄDZANIE ROZWOJEM (C2)** | | |
| Diagnoza jest względnie powierzchowna – w zależności od wyodrębnionego kierunku interwencji. W obecnym układzie diagnoza ta nie wychodzi poza poziom nagłówków. | Częściowo | Doszły:<br>→ krótki fragment o nakładaniu się kompetencji, oraz rywalizacji między poszczególnymi urzędami<br>→ fragment o powiązaniu planowania przestrzennego i planowania społeczno-gospodarczego (które co zresztą było |

| | | |
|---|---|---|
| | | już wcześniej relatywnie nieźle zdiagnozowane)<br><br>Generalnie, po przemyśleniu sprawy, wskazać należy, że nietypowa logika interwencji, odbiegająca od wzorca typowego układu interwencji (problemy – cele – działania), w zakresie spójności diagnozy i nakreślonych kierunków interwencji polega na odmiennym stopniu szczegółowości tych dwóch elementów każdej strategii. Konkretnym i szczegółowym rozwiązaniom proponowanym w SOR przypisywana jest relatywnie ogólna diagnoza. I to właśnie chyba bardziej ogólna diagnoza reprezentuje poziom ogólności bardziej właściwy dla dokumentów rangi strategicznej, zaś szczegółowe opisy działań są bardziej charakterystyczne dla dokumentów o charakterze operacyjnym. Z tego punktu widzenia docenić należy zarówno ogrom pracy w obliczu tej niekompatybilności, jaką wykonali pracownicy ministerstwa kreśląc tak duży zakres niezbędnych działań, zakorzeniając je w zdiagnozowanych obszarach rzeczywistości społecznej i gospodarczej i chcąc nakreślić potrzebną między nimi paralelę, jak i koncepcyjne prace nad przeniesieniem części rozwiązań do tzw. fiszek w kontekście braku dokumentów poziomu operacyjnego. |
| Brak diagnozy dla obszaru wyznaczanego przez ten kierunek interwencji 2. (warto zauważyć, że skromna diagnoza dla tego kierunku znajduje się w C1, ponieważ część obszaru C1 powiela cele C2. Być może łącznie dla kierunków interwencji C1.1. i C2.2. dobrym wskaźnikiem mógłby być indeks "jakości regulacji" (regulation quality) Banku Światowego (WGI), wskazany zresztą jako wskaźnik efektu w obszarze C1. | Częściowo | Ponieważ niektóre z celów C1 i C2 były tożsame zdecydowano się na przeniesienie kwestii partycypacji w trakcie procesu legislacyjnego z C2 do obszaru C1. Doskonalenie systemu stanowienia prawa.<br>Jeżeli zadecydowano o rozłącznej realizacji obszarów C1 i C2 to być może warto nakreślić linię demarkacyjną dla lepszego zakomunikowania motywów takiego rozgraniczenia. Nie ma bowiem czytelnego uzasadnienia, dlaczego nie uznaje się, że przygotowanie dobrych aktów prawnych (C1.1.) nie należy do zadań sprawnej administracji (C2.1.), a redukcja kosztów regulacyjnych (C1.2.) do prerogatyw podmiotów koordynujących polityki publiczne i zarządzających nimi (C2.2.). Wydaje się jednak, że obywatelowi – czytelnikowi Strategii zasygnalizowanie motywu takiego zabiegu dałoby lepszą orientację. Podobnie warto (może w preambule do całego obszaru C) zasygnalizować powiązanie z obszarem A3 SOR. |

| | | |
|---|---|---|
| **OBSZAR E-PAŃSTWO (C3)** | | |
| Stworzenie jednego portalu informacji i usług administracji rządowej, co jest sprzeczne z celem określonym (str. 149) jako zapewnienie organizacyjnej, prawnej, semantycznej oraz technicznej interoperacjonalności istniejących oraz nowych systemów teleinformatycznych administracji publicznej. | Częściowo | Zmiana w dokumencie polega na dodaniu stwierdzeń typu „zbudowany i utrzymywany przy współpracy wszystkich podmiotów na różnych szczeblach administracji publicznej” – co częściowo redukuje dysonans. |
| Inne działania mogą przysłużyć się walce z wykluczeniem cyfrowym, a inne potrzebne są dla rozwijania kompetencji informatycznych w szkołach. | Tak | Jasno wskazano dwa odrębne komponenty. |
| Europejska Agenda Cyfrowa wyraźnie wspomina o "kompleksowych, podstawowych usługach szerokopasmowych, głównie dzięki pracom rozwojowym w obrębie mobilnej i satelitarnej łączności szerokopasmowej", zaś SOR koncentruje się wyłącznie na rozwoju infrastruktury kablowej. | Tak | Wprowadzono działania zorientowane na wspieranie usług bezprzewodowych (udostępnienie nowych zakresów). |
| Brak planowanych działań mających na celu zapewnienie możliwie największej ochrony prywatności użytkowników oraz danych. | Tak | Opisano rozwiązania w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania Bieżącym Bezpieczeństwem Cyberprzestrzeni RP. |
| **OBSZAR FINANSE PUBLICZNE (C4)** | | |
| Dokument nie bierze pod uwagę zasadniczych destymulant stabilności finansów publicznych jakimi są: planowane obniżenie wieku emerytalnego oraz planowane podniesienie kwoty wolnej od podatku | Częściowo | W ramach projektów strategicznych uwzględniono sugestie dotyczące konieczności reformowania systemu emerytalnego (zastąpiono akapit: „*Przegląd systemu emerytalnego….”* akapitem *„opracowanie założeń reformy systemu emerytalnego….”*) W zasadzie treść obu akapitów jest tożsama, lecz ważne, że działaniem strategicznym nie jest „przegląd” lecz opracowanie założeń reformy.<br>Ponadto wskazano na konieczność poprawy efektywności wydatków publicznych poprzez przeciwdziałanie nadmiernemu ich obciążeniu, między innymi z tytułu emerytur i rent (tego akapitu nie zawierała wersja pierwotna). |
| W dokumencie mamy do czynienia ze swoistym pomieszaniem pojęć. Jako działania wskazuje się konieczność przeprowadzenia analiz, studiów itp. Ta praca powinna być wykonana na etapie tworzenia SOR a jej wyniki powinny znaleźć odzwierciedlenie w części „Diagnoza”. Ponadto, nie wskazuje się w dokumencie kto, kiedy, jakimi środkami podjęte cele zrealizuje. Podobnie, sporym niedociągnięciem jest brak kategoryzacji wydatków na rozwojowe i nierozwojowe (szczególnie w odniesieniu do JST). Taka | Częściowo | W ramach projektów strategicznych uwzględniono sugestie dotyczące konieczności reformowania systemu emerytalnego (zastąpiono akapit: „*Przegląd systemu emerytalnego….”* akapitem *„opracowanie założeń reformy systemu emerytalnego….”*) W zasadzie treść obu akapitów jest tożsama, lecz ważne, że działaniem strategicznym nie jest „przegląd” lecz opracowanie założeń reformy. W odniesieniu do działań związanych z działalnością JST Twórcy SOR nadal jako działania wskazują na „**Ocenę** |

| | | |
|---|---|---|
| analiza powinna być przeprowadzona wcześniej i uwzględniona w diagnozie, a nie być przedmiotem działań. | | **funkcjonowania zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego”.** To jest raczej diagnoza a nie działanie. |
| **EFEKTYWNE WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW UE (C5)** | | |
| Diagnoza wstępna jest bardzo ogólna i nie wskazuje jakie faktycznie elementy systemu wdrażania i koordynacji środków EFSI są przyczyną tego stanu rzeczy. | Tak | Dokonano hierarchizacji problemów. Wskazano konkretne przyczyny i elementy systemu wdrażania które wymagają usprawnienia. |
| Problem z ustaleniem hierarchii celów. | Tak | Dokonano jasnego podziału na cel, środki do jego osiągnięcia i planowane rezultaty. Poziom spójności z diagnozą i kierunkami interwencji jest zdecydowanie wyższy. |
| W ramach celów nie ma nawiązania do objętego interwencją obszaru problemowego dotyczącego skomplikowania procedur i ogromnych obciążeń administracyjnych, zarówno po stronie instytucji systemu wdrażania jak i projektodawców. | Tak | Wprowadzono konkretny zapis w tym obszarze. W dokumencie pojawia się zapowiedź zmiany w ustawie regulującej wdrażanie funduszy. |
| Wskaźniki. Brak wskaźników do oceny zmiany w części obszarów interwencji lub zbyt dużo wskaźników w stosunku do pozostałych obszarów (dla finansowania zwrotnego). | Częściowo | Pozostawiono dwa wskaźniki:<br>Udział wsparcia zwrotnego w finansowaniu przedsięwzięć w ramach polityki spójności;<br>Udział polskich przedsięwzięć/projektów w wartości programów zarządzanych przez KE.<br>Pozostałe obszary nie mają określonych wskaźników. |
| Wartości docelowe wskaźników wydają się znacznie przeszacowane. | Tak | Urealniono wartości wskaźników. |
| Zwiększenie zakresu i efektywności interwencji funduszy w obszarze innowacyjności i konkurencyjności gospodarki.<br>W ramach dokumentu zmieszano dwa zakresy pojęciowe: innowacyjności i konkurencyjności gospodarki. | Tak | Pozostawiono jedynie innowacyjność. Działania cały czas na wysokim poziomie ogólności. |
| Brak konkretnych mechanizmów implementacyjnych. Działania w dużej mierze odnoszą się do całości działań administracji. | Częściowo | Działania są bardziej skonkretyzowane, ale cały czas dotyczą raczej stanu docelowego. Warto uwzględnić fakt, że są to w głównej mierze procesy trwające od lat o wielowątkowych powiązaniach przyczynowo-skutkowych i ciężko wskazać czynniki bezpośrednio wpływające na bieżący stan rzeczy i działania muszą mieć charakter ewolucyjny / procesowy. |
| **OBSZARY WPŁYWAJĄCE NA OSIĄGNIĘCIE CELÓW STRATEGII** | | |
| **OBSZAR KAPITAŁ LUDZKI I SPOŁECZNY (H1)** | | |
| W dokumencie z jednej strony brak jednoznacznego wyodrębnienia poszczególnych poziomów kształcenia (wskazuje się jedynie na poziom szkolnictwa wyższego, zawodowego i kształcenie ustawiczne), z drugiej zaś – brakuje myślenia o systemie edukacyjnym jako całości. | Tak | Znacząco rozszerzono zarówno diagnozę, jak i pakiet działań. |

| | | |
|---|---|---|
| Zdiagnozowano problem „nierównomiernego dostępu do wysokiej jakości świadczeń edukacyjnych nakierowanych na rozwijanie zdolności akademickich, artystycznych i kompetencji społecznych”. Zdaniem ewaluatora, problem ten został nietrafnie sformułowany; brak w literaturze przedmiotu danych potwierdzających problem (poza kwestią kompetencji społecznych). Zdolności akademickie i artystyczne w mniejszym stopniu odnoszą się do potrzeb rynku pracy. Brakuje też działań mających odpowiadać na te problemy. | Tak | Fragment usunięty. |
| Obszar kultury został potraktowany jako osobny kierunek interwencji, podczas gdy w diagnozie opisany jest w jednym krótkim akapicie, dodatkowo niemającym charakteru diagnostycznego, a jedynie opisującym możliwy wpływ udziału w wydarzeniach i inicjatywach o charakterze kulturalnym na wzmacnianie kapitału społecznego. Brakuje pogłębionej refleksji na temat problemów kultury (np. wskazywanych w „Raporcie o finansowaniu i zarządzaniu instytucjami kultury” (J. Hausner 2009), takich jak: niska efektywność wydatkowania środków publicznych w sferze kultury, brak planowania strategicznego, uzależnienie kultury od środków publicznych, centralizacja i biurokratyzacja sfery kultury itp.). | Częściowo | Wskazano najważniejsze problemy w obszarze kultury: brak spójnej polityki kulturalnej, duże zróżnicowanie wydatków publicznych na kulturę pomiędzy województwami / regionami, ograniczony dostęp do środków niepublicznych i głównie finansowanie jej ze środków publicznych, niski wskaźnik czytelnictwa. |
| Działania w obszarze kultury obejmują m.in. wypracowanie systemu wspierania rozwoju sektora kreatywnego, jednak nie jest ono ujęte w strategicznych projektach. | Tak | Dodano działanie: Wypracowanie systemu wspierania rozwoju sektorów kreatywnych – stworzenie warunków dla rozwoju sektorów kreatywnych w Polsce, które wpłyną na rozwój całego ekosystemu wspierania kultury. |
| **OBSZAR TRANSPORT (H2)** | | |
| Brak działań ukierunkowanych na ograniczenie ruchu [samochodowego – przyp. aut.] | Częściowo | Działanie w ramach II kierunku interwencji: „Działania na rzecz zmniejszenia udziału podróży wykonywanych przy pomocy motoryzacji indywidualnej i zachęcenia do korzystania z transportu publicznego. Promocja ruchu rowerowego i pieszego.” |
| Działania ukierunkowane na organizację transportu publicznego jako alternatywy dla transportu indywidualnego dotyczą tylko miejskich obszarów funkcjonalnych.<br><br>Zastępowanie samochodów spalinowych elektrycznymi nie rozwiązuje problemów transportowych a jedynie środowiskowe. | Częściowo | Działanie w ramach III kierunku interwencji: „Przygotowanie nowego systemu finansowania usług publicznych w obszarze transportu, zarówno na obszarach funkcjonalnych miast i aglomeracji, jak również na obszarach wiejskich – zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania usług.” |
| Brak propozycji narzędzi finansowania bieżącej oferty przewozowej, w szczególności organizowanej przez samorządy wojewódzkie. | Tak | Działanie w ramach II kierunku interwencji: „Przygotowanie mechanizmów koordynacji zasad świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego na poziomie województwo – powiat – gmina. Należy |

| | | |
|---|---|---|
| | | uwzględnić zmieniające się potrzeby lokalnych społeczności (edukacja, praca, rozrywka) tak, aby móc zmniejszyć udział indywidualnego transportu w podstawowych dojazdach, a także przeciwdziałać procesowi niekontrolowanej suburbanizacji.”<br><br>Działanie w ramach III kierunku interwencji: „Przygotowanie nowego systemu finansowania usług publicznych w obszarze transportu, zarówno na obszarach funkcjonalnych miast i aglomeracji, jak również na obszarach wiejskich – zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania usług.” |
| Brak wyraźnego wskazania działań skoncentrowanych na redukcji przewozu kontenerów oraz ładunków możliwych do przewozu w kontenerach za pomocą samochodów ciężarowych i przekierowania ich na kolej. | Częściowo | Działanie w ramach I kierunku interwencji: „Rozwój infrastruktury wspierającej transport intermodalny, w szczególności poprzez:<br>– Powiązanie portów morskich z lądową siecią transportową (drogową i kolejową, a w uzasadnionych ekonomicznie przypadkach – również wodną śródlądową);<br>– Dostosowanie portów wodnych śródlądowych do współczesnych wymogów transportu intermodalnego oraz powiązanie ich z lądową siecią transportową (drogową i kolejową);<br>– Dalszy rozwój potencjału polskich centrów logistycznych – wsparcie unowocześnienia oferowanych usług.” |
| Brak wyraźnie zarysowanego celu, wskazującego na pożądane ograniczenie ruchu samochodowego w codziennych dojazdach.<br><br>Brak wykazania związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy wdrożeniem nowego taboru w transporcie miejskim a wzrostem przewozów (w diagnozie obszaru B2 „Rozwój zrównoważony terytorialnie” wskazano że inwestycje w tabor i infrastrukturę transportu miejskiego nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, rozumianych jako zwiększenie roli transportu publicznego w całości przejazdów osób w miastach). | Częściowo | Działania w ramach II kierunku interwencji:<br>„Działania na rzecz zmniejszenia udziału podróży wykonywanych przy pomocy motoryzacji indywidualnej i zachęcenia do korzystania z transportu publicznego. Promocja ruchu rowerowego i pieszego.”<br>oraz<br>„Promocja mechanizmów zarządzania i poprawy transportu publicznego w miastach i w ich obszarach funkcjonalnych. Przegląd niezbędnych działań (prawnych, organizacyjnych oraz inwestycyjnych) sprzyjających poprawie funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, przechodzeniu na tabor niskoemisyjny i wyprowadzania niskoemisyjnych pojazdów samochodowych, a także stref z zakazem ruchu.” |
| Brak celów i działań odpowiadających diagnozie. [dot. stwierdzenia „Istniejące systemy transportu publicznego w niewystarczającym stopniu uwzględniają wyzwania demograficzne starzejącego się społeczeństwa” – przyp. aut.] | Tak | Działanie w ramach I kierunku interwencji: „Poprawa parametrów technicznych infrastruktury liniowej transportu drogowego i kolejowego, a także modernizacja dworców i stacji transportu drogowego i kolejowego – przystosowanie sieci transportowej do zwiększenia jakości usług transportu publicznego, a także potrzeb osób o ograniczonej mobilności (wiek, |

| | | |
|---|---|---|
| | | niepełnosprawność).” |
| Problem niskiej dostępności transportu publicznego poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi w ogóle nie jest poruszany w SOR. Brak diagnozy oraz działań w tym zakresie. | Częściowo | Działanie w ramach I kierunku interwencji: „Przygotowanie nowego systemu finansowania usług publicznych w obszarze transportu, zarówno na obszarach funkcjonalnych miast i aglomeracji, jak również na obszarach wiejskich – zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania usług.” |
| Działania w ramach transportu i ograniczenia jego wpływu na środowisko skupiają się wyłącznie na transporcie pasażerskim w aglomeracjach. Nie przewidziano działań (lub nie wskazano takiego ich efektu) ukierunkowanych na ograniczenie wpływu transportu na środowisko oraz życie i zdrowie mieszkańców (niedostateczny nacisk na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego). | Częściowo | Działanie w ramach I kierunku interwencji: „Działania poprawiające bezpieczeństwo w ruchu drogowym, kolejowym, a także w innych gałęziach transportu, wdrożenie systemów zarządzania ruchem, w tym ITS, ERTMS, nawigacji lotniczej (SESAR), kontynuacji programu wdrażania systemów informacji rzecznej (RIS).” |
| Brakuje działań i celów ukierunkowanych na przygotowanie długookresowej strategii transportu w Polsce. SOR bez szerszej refleksji powiela założenia i wnioski zawarte w *Strategii rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, która w obecnej sytuacji, wydaje się niewystarczająca. Braki dotyczą w szczególności kwestii organizacji i spójnej strategii podmiotów zarządzających publiczną infrastrukturą transportową. | Tak | Działanie w ramach I kierunku interwencji: „Wdrożenie nowego systemu planowania rozwoju infrastruktury transportowej – uwzględnienie potrzeb poszczególnych rodzajów transportu (drogowy, kolejowy, wodny śródlądowy, morski, lotniczy) – uwzględnienie lokalnych potrzeb transportowych, a także zmieniających się wzorców mobilności społecznej i potrzeb gospodarczych w tym obszarze.” |
| Cele i działania pomijają problemy rozwojowe obszarów wiejskich. Zarówno w obszarze („Rozwój zrównoważony terytorialnie”) jak i w czynniku („Transport”) nie opisano żadnego wsparcia organizacyjnego-finansowego dla rzecz poprawy usług transportu publicznego.<br>Diagnoza, cele i działania w czynniku horyzontalnym („Transport”) pomijają również trudności adaptacyjne regionów Śląska i Zagłębia. Pomija się kwestie niskiego poziomu życia, nie diagnozując problemów transportowych jako jednej z jego przyczyn ani nie proponuje żadnych działań na rzecz ich rozwiązania. | Częściowo | Działanie w ramach I kierunku interwencji: „Przygotowanie nowego systemu finansowania usług publicznych w obszarze transportu, zarówno na obszarach funkcjonalnych miast i aglomeracji, jak również na obszarach wiejskich – zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania usług.” |
| SOR całkowicie pomija kwestie stabilności finansowania transportu publicznego na poziomie województw (obserwuje się duża wrażliwość środków na organizację transportu w budżetach wojewódzkich na wahania wpływów CIT). | Częściowo | Działanie w ramach II kierunku interwencji: „Przygotowanie mechanizmów koordynacji zasad świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego na poziomie województwo – powiat – gmina. Należy uwzględnić zmieniające się potrzeby lokalnych społeczności (edukacja, praca, rozrywka) tak, aby móc zmniejszyć udział indywidualnego transportu w podstawowych dojazdach, a także przeciwdziałać procesowi niekontrolowanej suburbanizacji.” |
| Działanie pt. „*Pobudzanie rozwoju i zwiększanie możliwości inwestycyjnych* | Częściowo | Z SOR wykreślono zacytowany fragment i zastąpiono go następującą treścią (która |

| | | |
|---|---|---|
| *poprzez rozwój lokalnej przedsiębiorczości […] [któremu towarzyszyć będzie] poprawa dostępu do usług publicznych, w tym, dostępności transportowej do lokalnych i subregionalnych rynków pracy (mobilność wahadłowa mieszkańców) za pomocą programu przebudowy dróg gminnych i powiatowych oraz rozwiązań promujących transport zbiorowy”* (podkreślenie własne) jest niespójne z diagnozą i celami czynnika horyzontalnego oraz obszaru, gdyż zamiast dążyć do zwiększenia udziału transportu publicznego i likwidować rozwarstwienie w zakresie dostępności transportowej, powodować będzie wzbudzenie ruchu samochodowego. Ponadto bezcelowe jest promowanie transportu publicznego przy dramatycznie niskim poziomie jakości usług (rozumianym jako zbyt ubogi i niedopasowany do potrzeb ludności rozkład jazdy, wysoki poziom cen oraz brak stabilności oferty) obserwowanym na obszarach wiejskich. | | nadal nie odpowiada na wskazany problem): „Wzmocnienie systemu koordynacji działań między politykami oraz udostępnienie środków finansowych na wybrane działania (m.in. na rzecz promocji inwestycji prywatnych, lepszego wykorzystania lokalnych zasobów ludzkich, zwiększenia dostępności transportowej do lokalnych i subregionalnych rynków pracy oraz dostępu mieszkańców do podstawowych usług publicznych, poprawy jakości lokalnej administracji do skutecznej realizacji działań rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego oraz pobudzenia aktywności społeczności lokalnych w zakresie budowania społeczeństwa obywatelskiego), wspierające aktywizację obszarów zagrożonych marginalizacją które, uzupełnią istniejące instrumenty wsparcia zaalokowane w programach operacyjnych.” |
| **OBSZAR ENERGIA (H3)** | | |
| Stworzenie doktryny energetycznej | Częściowo | Nie stworzono pełnego katalogu zasad, które pozwalałoby rozstrzygnąć kluczowe dylematy (np. minimalny poziom bezpieczeństwa), ale wskazano kierunek rozwoju. |
| Uzupełnienie diagnozy | Tak | Diagnoza została uzupełniona o trendy energetyczne, ale odpowiedziano na pytanie co z niej wynika dla strategii energetycznej - w jakim zakresie/tempie Polska ma wdrażać projekty modernizujące polski sektor energetyczny |
| Wyeliminowanie niespójności | Częściowo | Zniesiono zapis o obniżeniu cen energii, bo było w sprzeczności z licznymi inwestycjami, które w oczywisty sposób cenę podniosą. Nie wyeliminowano niespójności polegającej na inwestycji w |
| Odniesienie do polityki energetyczno-klimatycznej po 2020 | Częściowo | Wskazano konieczność dostosowania do kierunku polityki energetyczno-klimatycznej UE, ale nie zdefiniowano precyzyjnie polskiego stanowiska |
| **OBSZAR ŚRODOWISKO (H4)** | | |
| Wskazanie na bardziej horyzontalny charakter | Częściowo/ | Zmiana diagnozy, lepiej opisane kwestie emisji do powietrza, nadal brak horyzontalnego charakteru, przenikającego wszystkie inne działania (co nie wyklucza dziedzinowych priorytetów) |
| Brak odwołania do koncepcji zrównoważonego rozwoju | Tak | Pośrednio |
| Brak odwołania do adaptacji do zmian klimatu | Częściowo | Wprowadzono odwołanie do konieczności adaptacji do zmian klimatu i podkreślono znaczenie polityki ochrony środowiska/ za słabo |

| | | |
|---|---|---|
| W dokumencie nie odwołano się do strategii czy dokumentów, ani europejskich ani krajowych z którymi powinna być ona zgodna. | Tak | Odwołano się do podstawowych dokumentów międzynarodowych i unijnych w dziedzinie walki z klimatem jak Ramowa Konwencja Narodów zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i protokoły z Kioto, Porozumienia Paryskie, czy Pakiet energetyczno-klimatyczny UE. |
| Nie ma jasnej deklaracji czy zobowiązania międzynarodowe w zakresie zmian klimatu będą respektowane (np. Porozumienie Paryskie). Trudno więc zbadać spójność zewnętrzną. | Częściowo | Stwierdzenie, że Polska redukuje emisję w ramach tych zobowiązań jest niezbędnym minimum, ale nadal brak jasnej deklaracji, że tak też będzie w przyszłości. |
| Brak odwołania i analizy w kluczowych obszarach jak np. Adaptacja do zmian klimatu – co stanowi jedno z największych wyzwań (dotyka niemal wszystkich dziedzin gospodarki), środowisko i regulacje z nim związane traktowane jest jako „bariera wzrostu”, a nie jako czynnik rozwoju, mogący dać nowe miejsca pracy. | Częściowo | W dziale środowisko pojawiają się zapisy dotyczące adaptacji do zmian klimatu w dziedzinie wody jak również w dziedzinie ochrony bioróżnorodności w zakresie zwiększania zdolności absorpcyjnych $CO_2$ przez rośliny. W dziale „energetyka”, w dokumencie na 30-11-2016 pojawiły się zapisy dotyczące wykorzystania OZE, transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, efektywności energetycznej. Należy to pozytywnie ocenić w kontekście realizacji zewnętrznych zobowiązań Polski oraz w kontekście szans rozwojowych kraju. |
| Poprawa diagnozy odpady | Częściowo | Wprowadzono odwołanie do odpadów przemysłowych ale w kontekście wykorzystania energetycznego, podczas gdy temat ten generuje znacznie szersze spektrum wyzwań zwłaszcza w kontekście gospodarki o obiegi zamkniętym, odzysku surowców we wszystkich branżach, przemyśle, budownictwie które generują największe strumienie odpadów i oczywiście w gospodarstwach domowych również |
| Poprawa diagnozy woda | Częściowo | Wprowadzono odwołania do powodzi i suszy, wprowadzono mapę klimatyczny bilans suszy |
| Diagnoza jakości powietrza | Częściowo | Dodano mapę, odwołano się do dokumentów strategicznych |
| Można uznać, że diagnozy w zakresie bioróżnorodności brak. | Częściowo | Pojawiła się mapa dotycząca ochrony zasobów przyrodniczych i kulturowych, uzupełniono opis bioróżnorodności, ponieważ nie znajduje się bezpośrednio za opisem ochrony zasobów przyrodniczych i kulturowych tworzy dysonans, czy są to oddzielne działania? |
| Opis zasobów geologicznych | Tak | Rozbudowano opis zasobów geologicznych kraju |
| Usuniecie wskaźnika Dostępność biomasy leśnej (w tym drewna energetycznego) na potrzeby zaspokojenia potrzeb samorządów dążących do samowystarczalności energetycznej oraz współspalania w energetyce | Tak | |
| Usunąć wskaźnik procent obszarów Natura 2000 posiadających planistyczne | Tak | |

| | | |
|---|---|---|
| instrumenty zarządzania | | |
| Kierunek interwencji: 1. Zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wodnych i osiągnięcie wysokiej jakości wód | Częściowo | W działaniach są zapisane działania związane ze zwiększaniem retencji przez zieloną i niebieską infrastrukturę, ale do ujęcia kompleksowego brakuje programy strategicznego dotyczącego wody na terenach zurbanizowanych i nowoczesnej ochrony przeciwpowodziowej (rozumianej jako proces od monitoringu, edukacji, zmian w planowaniu przestrzennym, przez wczesne ostrzeganie, utrzymanie i tworzenie nowoczesnej infrastruktury w tym zielonej, zwiększanie retencji, akcje ratunkowe), |
| Kierunek interwencji: 2. Likwidacja źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza lub istotne zmniejszenie ich oddziaływania | Częściowo | Dodano odwołanie do międzynarodowych dokumentów strategicznych, dodano działania w zakresie polityki jakości paliw i ograniczania emisji w transporcie i sektorach nieuwzględnianych w systemie handlu emisjami |
| Kierunek interwencji 3. Zarządzanie zasobami dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego | Częściowo | Utrzymano zapis § Zwiększenie dostępność biomasy leśnej (w tym drewna energetycznego) na potrzeby zaspokojenia lokalnych potrzeb samowystarczalności energetycznej oraz współspalania w energetyce- sprzeczny z zapisami w części "energia" gdzie wyraźnie zapisano, że należy opierać się o najlepsze dostępnie lokalnie OZE (zawężenie). Pozostawiono zapisy o weryfikacji obszarów Natura 2000, zapis "Zmniejszenie konfliktogenności ochrony zasobów przyrodniczych" zastąpiono złagodzonym "wprowadzenie zmian w zarządzaniu obszarami poddanymi ochronie w celu zmniejszenia naturalnej konfliktogenności ochrony wartości wysoko cenionych". |

Dodatkowo w procesie ewaluacji ex ante Zespół Badawczy zgłosił szereg technicznych braków w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Poniżej przedstawiono zestawienie najważniejszych tego typu uwag przekazanych do Ministerstwa Rozwoju wraz z ich statusem:

- → brak *executive summary* (syntezy) na początku dokumentu tłumaczącej główne założenia SOR **(uwzględniono),**
- → brak precyzyjnej definicji wskaźników zaproponowanych w SOR **(uwzględniono),**
- → brak wskazania precyzyjnych źródeł pierwotnych wskaźników zaproponowanych w SOR **(częściowo uwzględniono),**
- → brak w przypadku części wskaźników wartości pośrednich (2020) oraz docelowych (2030), **(uwzględniono częściowo – w SOR zaproponowano w przypadku części wskaźników wartości przedziałowe zamiast punktowych)**,

→ brak słowniczka zawierającego definicje kluczowych terminów wykorzystanych w SOR **(częściowo uwzględniono),**[106]

→ brak informacji o działaniach planowanych w okresie 2020-2030 pomimo uwzględnienia w SOR wskaźników docelowych dla 2030 roku **(uwzględniono)**[107]**.**

[106] W SOR przedstawiono definicje projektów flagowych i strategicznych.
[107] W SOR dodano scenariuszu rozwojowe do 2030 roku.

# Podstawowe informacje o IBC GROUP Central Europe Holding SA

→ Tworzymy, rozwijamy i umacniamy polityki publiczne. Reprezentujemy innowacyjne i naukowe podejście do badań ewaluacyjnych i społeczno-ekonomicznych. Wspieramy naszych klientów w planowaniu interwencji publicznych, wdrażaniu programów i ocenie ich efektów oraz rezultatów.

→ Nasze innowacyjne narzędzia i doświadczenie w zarządzaniu strategicznym opartym na wynikach i podejmowaniu decyzji, w połączeniu z silnym nastawieniem na wielopoziomową triangulację empiryczną i transfer do projektów podstaw i teorii naukowych, gwarantują rzetelność procesów ewaluacji.

→ Nasze badania, ukierunkowane są na pobudzanie wzrostu, rozumianego jako umacnianie skuteczności wsparcia publicznego w ramach podejmowanych przez naszych klientów interwencji. Wyniki realizowanych ewaluacji opieramy na dowodach empirycznych i zachowaniu w procesach badawczych naukowej rzetelności.

→ Wyjaśniamy skutki badanych i mierzonych interwencji. Stosujemy w badaniach ewaluacyjnych podejście kontrfaktyczne, eksperymentalne i etnograficzne. Nasze podejście metodologiczne do badań *ex ante* PO na lata 2014–2020 spójne jest z Wnioskami z realizacji Polityki Spójności w świetle wyników prac analityczno-ewaluacyjnych okresu 2004–2006 (dokument przyjęty przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju w dn. 19 maja 2011 r.), dokumentem Ewaluacja ex post Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 (Warszawa 2010, opr. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) oraz raportem Polityka Spójności oparta na wynikach i jej rola w realizacji celów strategii Europa 2020 (Tytuł oryginału: Evidence-based Cohesion Policy and its role in achieving Europe 2020 objectives, opr. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju).

→ Jesteśmy twórcą innowacyjnych i przyszłościowych rozwiązań metodologicznych w zakresie badań i analiz. Głównym naszym atutem jest ugruntowana wiedza sektorowa, w ciągu ostatnich dziesięciu lat zrealizowaliśmy ponad pół tysiąca projektów.

# Podstawowe informacje o Fundacji Rozwoju Badań Społecznych

→ Fundacja Rozwoju Badań Społecznych (FuRBS) to organizacja skupiona na doskonaleniu i promocji metod badań społecznych i analizy danych w życiu społeczno-gospodarczym, w szczególności do rozwiązywania istotnych problemów społecznych, modernizacji kraju oraz do rozwoju społeczności lokalnych.

→ Dążymy do tego, by badania społeczne i analiza danych nadążały za postępem technologicznym i zmieniającymi się potrzebami społecznymi, a przy tym były dostępne i zrozumiałe dla szerokiego grona odbiorców.

→ Prowadzimy prace badawczo-rozwojowe służące poszerzeniu stosowania badań społecznych i analizy danych w praktyce życia społecznego.

→ Dziedziną szczególnego zainteresowania Fundacji są działania na rzecz wzrostu rangi i wykorzystywania w praktyce badań danych zastanych i metod niereaktywnych.

→ Świadczymy również usługi konsultingu badawczego i analitycznego w dziedzinie badań naukowych, badań rynku i ewaluacji oraz usługi szkoleniowe z zakresu metod i technik badawczych, statystycznej analizy danych i obsługi narzędzi analitycznych.

→ Zespół FuRBS tworzą socjologowie i psychologowie, badacze z wieloletnim doświadczeniem w badaniach społecznych, badaniach rynku i ewaluacji, jednocześnie nauczyciele akademiccy aktywni na polu dydaktycznym, badawczym i publikacyjnym.

→ W ciągu ostatnich dziesięciu lat eksperci Fundacji brali udział w kilkudziesięciu badaniach, analizach, ekspertyzach i ewaluacjach wykonywanych na rzecz instytucji publicznych, samorządów, NGO i przedsiębiorstw.

→ W swojej działalności dążymy do zapewnienia najwyższej jakości badań i analiz z wykorzystaniem najnowszej wiedzy naukowej oraz z dbałością o przestrzeganie standardów naukowych w badaniach.

# Podstawowe informacje o Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego

→ Misją Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego jest stworzenie programu na rzecz podmiotowości Polaków. Wierzymy, że skuteczne, sprawne i dobre państwo stworzyć mogą tylko obywatele, którzy dzięki zorganizowanej wspólnocie są w stanie osiągać swoje zbiorowe i indywidualne cele.

→ Zadaniem Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego jest zaprojektowanie zmian instytucjonalnych, których realizacja umożliwi zbudowanie podmiotowego państwa.

→ Tworzymy ośrodek ekspercki, który działa w duchu poszanowania czterech fundamentalnych wartości (wolności, własności, wspólnoty i tradycji). W tworzeniu programu dla podmiotowego państwa Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego kieruje się tak rozumianą podmiotowością obywateli.

→ Naszym celem jest stworzenie w ciągu trzech lat (do końca 2018 roku) programu systemowych zmian w kilkunastu najważniejszych dziedzinach życia publicznego, takich jak ustrój państwa, administracja, finanse publiczne, gospodarka, nauka i innowacje, edukacja, energetyka, transport, dyplomacja i bezpieczeństwo, polityka morska, ubezpieczenia społeczne, polityka rodzinna, mieszkalnictwo, rolnictwo oraz ochrona zdrowia.

→ By zrealizować ten ambitny plan, tworzymy think tank z prawdziwego zdarzenia, który łącząc doświadczenia Klubu Jagiellońskiego, Nowej Konfederacji i osób wywodzących się z innych środowisk akademickich, biznesowych i administracyjnych, ma ambicję nie ograniczać się do diagnoz, lecz projektować fundamentalne reformy polskiego życia publicznego

→ Szesnaście zespołów tematycznych oraz grono kilkudziesięciorga ekspertów stwarzają podstawę do rzetelnego opracowania zagadnień wskazanych przez instytucje publiczne oraz przedsiębiorców. Podejmowane przez nas działania badawcze oraz tworzone ekspertyzy opierają się na pracy kolegialnej. Tym samym od podstaw łączymy doświadczenia przedstawicieli nauki oraz biznesu. Każdy materiał publikowany pod naszą marką musi uzyskać dwie pozytywne recenzje od ekspertów spoza grona autorów danego tekstu.

# Podstawowe informacje o Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego

→ Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Przedsiębiorstwo Społeczne Sp. z o.o. jest firmą specjalizującą się w przekształcaniu rzeczywistości – poprzez dostarczanie badań, rekomendacji i analiz, wypracowywanie strategii oraz innowacji społecznych i gospodarczych; wypracowaliśmy ponad siedem modeli monitorowania sytuacji w różnych dziedzinach.

→ Specjalizujemy się w zagadnieniach ekonomii społecznej, rewitalizacji społecznej i interwencji publicznych w zakresie rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych. Czynimy badania i wiedzę narzędziem do zmiany rzeczywistości i wprowadzania innowacyjnych rozwiązań. Wielokrotnie tworzyliśmy i konsultowaliśmy regionalne strategie i działania administracji publicznej.

→ Działamy na rynku badań już od sześciu lat, bazujemy także na doświadczeniu szerokiego grona specjalistów z różnych dziedzin, zarówno pracowników naukowych uczelni wyższych, jak i praktyków konsultujących krajowe strategie rządowe (np. KPRES).

→ Jesteśmy ekspertami w dziedzinie badań ewaluacyjnych. Mamy na koncie ponad 70 badań, w tym ewaluacji programów ogólnokrajowych (np. FIO 2009-2013) i regionalnych. Polegamy na zróżnicowanych technikach badawczych.

→ Aktywnie działamy na rzecz współpracy sektora publicznego i organizacji pozarządowych. Jesteśmy członkiem założycielem Zachodniopomorskiej Federacji Pozarządowej i z jej ramienia uczestniczymy w pracach komitetu monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego.

→ Jesteśmy jedną w Polsce firmą, która oferując specjalistyczne usługi badawcze, jest także podmiotem ekonomii społecznej i posiada status organizacji pożytku publicznego, otrzymywany 1% podatku i dochód z działalności gospodarczej przeznaczany jest na cele społeczne m.in. wydajemy „Kierunki Zmian”, współorganizowaliśmy siedem edycji Targów Ekonomii Społecznej w Nowym Warpnie.

**IBC GROUP Central Europe Holding SA. Headquarters**

**Mokotowska 1**
**00-640 Warszawa**
**tel.: +48 22 250 18 39**
**fax.: +48 22 201 21 40**

NIP: 701-01-31-084

IBC GROUP Central Europe Holding Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawa, ul. Mokotowska 1, zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym prowadzonym przez Sąd Rejonowy dla m.st Warszawy w Warszawie XII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 0000057567. Wysokość kapitału zakładowego Spółki wynosi 100 000,00 zł. Kapitał zakładowy wpłacony w całości.

**Centrum kontaktowe**

Centrum obsługi PMO
**+48 12 399 43 31**

Informacje o firmie i zapytania ogólne:
**info@ibc-group.pl**

Oferty współpracy:
**b2b@ibc-group.pl**

Dziennikarze:
**media@ibc-group.pl**

Reklama, sponsoring, współpraca marketingowa:
**przetargi@ibc-group.pl**

Rekrutacja:
**rekrutacja@ibc-group.pl**