

Grzegorz Pawłowski

Uniwersytet Gdański

**ANALIZA STRATEGICZNYCH PRIORYTETÓW
ROZWOJU GOSPODARCZEGO POLSKI**

Streszczenie: Współczesna polityka gospodarcza Polski powinna uwzględniać także jej wymiar strategiczny. W poniższym referacie zaprezentowano wyniki zastosowania kilku metod analizy strategicznych priorytetów gospodarczych oraz ich makrootoczenia. Głównymi metodami analitycznymi były: macierz strategicznych uwarunkowań rozwoju gospodarczego, ocena według znaczenia instytucji publicznej, ocena intensywności oddziaływania instytucji na realizację celów, ocena wskaźników ilościowych celów dla realizacji trzech priorytetów strategicznego rozwoju Unii Europejskiej i najbardziej prawdopodobny scenariusz oddziaływania makrośrodowiska. Metody strategicznej analizy priorytetów polityki gospodarczej na szczeblu kraju oraz Unii Europejskiej pozwoliły na sformułowanie wniosków końcowych.

Słowa kluczowe: polityka gospodarcza, analiza strategiczna, priorytety strategiczne.

1. Wstęp

Sektor publiczny jest niejednoznacznie określany przez ekspertów z zakresu ekonomii. Niektórzy z nich utożsamiają go ogólnie z kategorią „państwo” lub „rząd”¹. W modelu sektorowym do sektora publicznego zaliczane są trzy podsektory: rząd centralny, władze lokalne i biznes publiczny². Planowanie strategiczne może być realizowane we wszystkich tych sferach. Dla długofalowego rozwoju gospodarczego kluczowe znaczenie ma jednak podsektor rządowy³. Utożsamianie sektora publicznego z rządem można też odnaleźć w nurcie ekonomii wyboru publicznego⁴. Podstawowe znaczenie rządu akcentuje także Ustawa o finansach publicz-

¹ J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 15; C.V. Brown, P.M. Jackson, *Public Sector Economics*, B. Blackwell, Oxford 1986, s. 131-133.

² D.I. Trotman-Dickenson, *Economics of the Public Sector*, Macmillan, London 1996, s. 6-8.

³ Podobne podejście można odnaleźć w raporcie: *The State in a Changing World*, World Bank, Oxford University Press, New York 1997, s. 79-80.

⁴ P.A. McNutt, *Economics of Public Choice*, E. Elgar, Brookfield 1996. Podobny opis znajduje się w: *Teoria wyboru publicznego*, praca zbior. pod red. J. Wiklina, Scholar, Warszawa 2005, s. 30-31.

nych, w art. 9 pkt 1 definiując sektor finansów publicznych⁵. W tym przypadku wymieniono jednak trzy podsektory składające się na sektor finansów publicznych.

Planowanie strategiczne w sektorze publicznym można zatem odnosić szeroko do wszystkich instytucji związanych z finansami publicznymi. Z punktu widzenia kryterium długofalowego rozwoju gospodarczego państwa kluczowymi podmiotami planowania strategicznego stają się instytucje związane z rządem centralnym.

W literaturze naukowej odnaleźć można wiele definicji strategii i procesu zarządzania strategicznego. Najczęściej wyróżnia się cztery wątki definiowania, akcentujące cel, otoczenie, zmianę i plan. Najnowsze kierunki badań pozwalają na wyodrębnienie kolejnego akcentu: wiedzy jako zasobu strategicznego. Łączy ona elementy pozostałych czterech nurtów⁶. Modyfikując definicję A. Chandlera, można uznać, że planowanie strategiczne instytucji publicznych obejmuje identyfikację kluczowych celów i zadań organizacji publicznej w długim okresie, umożliwiającą powstanie i wykorzystanie przewag konkurencyjnych wynikających z posiadania unikalnych zasobów wiedzy, a także dobór stosownych polityk oraz alokację zasobów dla skutecznego osiągnięcia tych celów⁷.

Przyjmując powyższą definicję do celów analitycznych, należy skupić się na badaniu celów strategicznych, wyznaczanych przez instytucje publiczne, a także uwarunkowań, które mają wpływ na realizację przyjmowanych priorytetów.

Planowanie strategiczne składa się z kilku zasadniczych elementów, tworzących uporządkowany proces. Najistotniejszym jego etapem jest wybór celów i sposobów realizacji strategii oraz opracowanie konkretnego planu strategicznego. Jeżeli planujący podmiot publiczny dysponuje relatywnie dużą wiedzą i doświadczeniem w zarządzaniu, to może on poddać analizie strategicznej już wcześniej wybrane opcje, a także wyznaczone cele i zadania.

Strategie instytucji publicznych mogą być rozpatrywane w wąskim i szerokim ujęciu. W wąskim ujęciu strategia jest wynikiem procesu kształtowania celu orga-

⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240 wraz z poprawkami: „Sektor finansów publicznych tworzą: 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; 3) jednostki budżetowe; 4) samorządowe zakłady budżetowe; 5) agencje wykonawcze; 6) instytucje gospodarki budżetowej; 7) państwowe fundusze celowe; 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; 9) Narodowy Fundusz Zdrowia; 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; 11) uczelnie publiczne; 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe; 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego”.

⁶ M. Marchesnay, *Zarządzanie strategiczne – geneza i rozwój*, Poltext, Warszawa 1994, s. 12-13 oraz 171-176.

⁷ Definicję A. Chandlera można znaleźć np. w: M. Marchesnay, wyd. cyt., s. 174.

nizacji⁸. Odpowiada ona przede wszystkim na pytanie: co należy osiągnąć w kontekście strategicznym? W szerszym znaczeniu strategia odzwierciedla zasadniczy schemat obecnego i zaplanowanego rozwoju zasobów oraz interakcji z otoczeniem, który przedstawia – jak określona instytucja publiczna chce osiągnąć swoje cele⁹. W tym ujęciu strategia wskazuje nie tylko na cele, ale także na wytyczne, informujące, jaką ścieżkę realizacji celów należy obrać.

W kontekście polityki gospodarczej podstawowego znaczenia nabiera strategia jako sformalizowanie procesu długofalowego planowania, stosowanego do określenia i realizacji celów organizacji.

Planowanie strategiczne w kontekście polityki gospodarczej posiada specyficzne cechy:

- dotyczy ono całej gospodarki (strategie horyzontalne) lub jej wybranych części (strategie sektorowe),
- pozostaje w obszarze kompetencji głównych decydentów politycznych,
- jego istotą jest osiągnięcie zaplanowanych skutków w wybranym kontekście działania.

Polityka gospodarcza instytucji publicznych oddziaływać może na wszystkie aspekty strategiczne gospodarki. Kształtuje ona zarówno warunki makrootoczenia, jak i tzw. otoczenie sterowalne oraz politykę podmiotów sfery realnej. Należy przy tym zaznaczyć, że instytucje publiczne mają także własne otoczenie sterowalne oraz makrootoczenie (otoczenie niesterowalne). Analiza tych obszarów jest jednym z podstawowych elementów procesu planowania strategicznego instytucji publicznych.

Jak już wspomniano, polityka gospodarcza konkretnej instytucji publicznej powinna być analizowana zwłaszcza wtedy, gdy ma ona wymiar strategiczny. Pozwala to nie tylko na ocenę przygotowanych planów długookresowych, ale przede wszystkim umożliwia zdiagnozowanie występowania ewentualnych usterek w tych planach lub też potwierdzenie właściwej ścieżki długofalowej polityki gospodarczej.

Strategiczna analiza polityki ekonomicznej państwa składać się może z trzech elementów: analizy makrośrodowiska, analizy środowiska sterowalnego oraz analizy wewnętrznego potencjału instytucji publicznej. Trójpodział analizy jest w dużej mierze zbieżny z podziałami stosowanymi w sferze biznesu, choć zawiera on własną specyfikę, wynikającą z niekomercyjnego statusu instytucji planującej¹⁰.

⁸ Tamże.

⁹ H.I. Ansoff zdefiniował strategię jako nowe zasady decyzyjne i wytyczne, wskazujące proces rozwoju organizacji, w: H.I. Ansoff, *The New Corporate Strategy*, J. Wiley&Sons, rozdz. 6, cyt. za: ibidem.

¹⁰ W sferze biznesu najczęściej analiza strategiczna obejmuje obszar makrootoczenia, otoczenia konkurencyjnego oraz wnętrza i pozycji strategicznej organizacji. Zob. np.: M. Romanowska, *Planowanie strategiczne w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 2004, rozdz. 2.

Według kryterium stosowanych narzędzi strategiczną analizę polityki gospodarczej podzielić można na metody cząstkowe, dotyczące konkretnych technik i elementów analizy, oraz metody holistyczne, obejmujące całość analizowanej strategii¹¹.

2. Analiza makrootoczenia strategicznej polityki gospodarczej

Polityka gospodarcza każdej instytucji publicznej, a zwłaszcza władz centralnych, prowadzona jest w konkretnym otoczeniu. Makrootoczenie w części niesterowalnej z całą pewnością w silnym stopniu oddziałuje na możliwości realizacyjne planu strategicznego, a uwarunkowania jego korekty są albo w ogóle niemożliwe, albo też możliwości takiej korekty są zbyt skomplikowane, by przynieść wyraźne efekty w procesie planowania strategicznego.

Jedną z metod analitycznych makrootoczenia jest określenie zakresu oraz siły wpływu poszczególnych czynników makrośrodowiskowych na konkretne instytucje publiczne, realizujące dany obszar strategicznej polityki gospodarczej. Czynniki te należy posegregować pod względem merytorycznym zgodnie z wcześniej ustalonymi sferami makrootoczenia¹². Każdy zestaw czynników z danej sfery należy skonfrontować z podmiotami potencjalnie realizującymi badany obszar polityki gospodarczej. Tak zbudowana macierz powinna obejmować nie tylko ustalenie wpływu, ale także siłę i kierunek jego oddziaływania. Zestawienie zbiorczych danych pozwala na ocenienie roli, jaką pełni każda z badanych instytucji publicznych, oraz znaczenia każdego z wyszczególnionych obszarów makrootoczenia.

W podobny sposób można przeprowadzić badania roli instytucji publicznych w realizacji przyjętych priorytetów rozwoju. Niezależnie od charakteru autorstwa oraz implementacji określonego programu strategicznego, w skuteczność jego realizacji zaangażowanych jest zawsze wiele podmiotów, które można sklasyfikować w poszczególnych grupach oddziaływania. Badanie takie można przeprowadzić dla każdego zestawu przyjętych celów rozwoju gospodarczego.

Poniżej przeprowadzono analizę priorytetów długofalowego programu „Polska 2030”¹³. Zbudowana macierz pozwala przede wszystkim na wskazanie, które grupy wpływu mają szczególnie istotny wpływ na realizację poszczególnych priorytetów

¹¹ Podobny podział na metody socjologiczne (uniwersalne) oraz makroekonomiczne (pragmatyczne) znaleźć można w: Strator, *Zarządzanie firmą, strategię, struktury, decyzje, tożsamość*, PWE, Warszawa 1995, s. 124.

¹² Zaproponowany tutaj podział sfer makrootoczenia nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego i w zależności od specyfiki polityki gospodarczej można sfery te łączyć, bądź identyfikować inne aspekty tego środowiska. Przykładowy opis elementów środowiska gospodarczego znaleźć można w: *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, rozdz. 3.

¹³ *Polska 2030*, raport pod red. M. Boniego, wyd. KPRM, Warszawa, lipiec 2009.

rozwoju¹⁴. W tabeli 1 zaprezentowano zestawienie syntetyczne, będące efektem analizy poszczególnych relacji¹⁵.

Sumaryczne wyniki obliczeń z tab. 1 dla badanych instytucji zawarto w tab. 2. Jak można zauważyć, największy wpływ na realizację priorytetów wyznaczonych w strategii „Polska 2030” ma centralny rząd oraz samorzady lokalne. Najmniejsze możliwości realnego oddziaływania na realizację tych celów mają wojewodowie.

Tabela 1. Macierz strategicznych uwarunkowań rozwoju gospodarczego

Wpływ instytucjonalny	Priorytety do roku 2030										
	Wzrost i konkurencyjność	Sytuacja demograficzna	Wysoka aktywność zawodowa oraz adaptacyjność zasobów pracy	Odpowiedni potencjał infrastruktury	Bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne	Gospodarka oparta na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego	Solidarność i spójność regionalna	Poprawa spójności społecznej	Sprawne państwo	Wzrost kapitału społecznego Polski	Razem
Rząd centralny	5	4	4	4	5	3	4	4	5	3	41
Parlament	4	4	4	3	4	3	3	3	4	3	35
Wojewoda	2	1	1	3	3	1	3	2	3	2	21
Samorząd regionalny	4	3	3	4	3	3	5	4	4	3	36
Samorzady terytorialne	4	3	4	4	3	3	5	5	4	3	38
Organizacje pozarządowe	3	3	3	2	2	3	4	5	3	4	32
Organizacje gospodarcze	3	3	3	3	3	4	4	3	4	3	33
Duże przedsiębiorstwa	5	3	4	4	4	4	2	2	2	2	32
Małe i średnie przedsiębiorstwa	4	4	5	3	2	4	2	3	3	3	33
Uwarunkowania zagraniczne	4	4	4	5	4	4	3	2	3	2	35
Razem	38	32	35	35	33	32	35	33	35	28	x

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 3 zestawiono wyniki oceny oddziaływania instytucji na realizację wyznaczonych priorytetów. Dwudziestoletnie cele strategiczne podlegają największej sile oddziaływania instytucyjnego w obszarze „Wzrost i konkurencyjność”, a najslabszej w obszarze „Wzrost kapitału społecznego Polski”.

¹⁴ Metoda ta jest zbliżona do idei macierz CDF wykorzystywanej w analizach Banku Światowego do badania zależności uwarunkowań rozwoju gospodarczego. Szerzej o możliwościach adaptacji tej metody: G. Pawłowski, *Analiza efektywności funkcjonowania instytucji publicznych w aspekcie konkurencyjności państw i regionów*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce*, red. Z. Szymła, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2002, zwłaszcza strony 290-292.

¹⁵ Wpływ każdej grupy instytucji na przebieg monitorowanych czynników rozwojowych poddano ocenie według skali w przedziale domkniętym od 0 do 5.

Tabela 2. Hierarchia ocen według znaczenia instytucji

Instytucje	Wynik	Instytucje	Wynik
Rząd centralny	41	Organizacje gospodarcze	33
Samorządy terytorialne	38	Małe i średnie przedsiębiorstwa	33
Samorząd regionalny	36	Organizacje pozarządowe	32
Parlament	35	Duże przedsiębiorstwa	32
Uwarunkowania zagraniczne	35	Wojewoda	21

Źródło: opracowano na podstawie wyników w tab. 1.

Tabela 3. Hierarchia intensywności oddziaływania instytucji na realizację celów

Priorytet	Ocena	Priorytet	Ocena
Wzrost i konkurencyjność	38	Bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne	33
Wysoka aktywność zawodowa oraz adaptacyjność zasobów pracy	35	Poprawa spójności społecznej	33
Odpowiedni potencjał infrastruktury	35	Sytuacja demograficzna	32
Solidarność i spójność regionalna	35	Gospodarka oparta na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego	32
Sprawne państwo	35	Wzrost kapitału społecznego Polski	28

Źródło: opracowano na podstawie wyników w tab. 1.

Podsumowując ogólną analizę strategicznych priorytetów polskiej polityki gospodarczej do 2030 roku, można wskazać na szczególną rolę władz wykonawczych na szczeblu centralnym i lokalnym, przede wszystkim w obszarze stymulowania wzrostu ekonomicznego i konkurencyjności¹⁶.

W podobny sposób można zbadać przygotowaną w 2010 roku przez Komisję Europejską „Strategię na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – EUROPA 2020”¹⁷. W dokumencie tym określono trzy priorytety oraz efekty docelowe na lata 2010-2020. Dotyczą one rozwoju gospodarek wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, więc powinny być poddane analizie w kontekście strategicznych uwarunkowań polskiej polityki ekonomicznej.

Priorytety te obejmują elementy rozwojowe:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów,
- bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną¹⁸.

¹⁶ Tak uzyskane wyniki mogą być poddane bardziej szczegółowej analizie poprzez dodanie, poza samą oceną priorytetów, elementu ich „wagi” dla każdej instytucji.

¹⁷ EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010 KOM (2010) 2020.

¹⁸ Tamże, s. 5.

Komisja Europejska zaproponowała kilka nadrzędnych, wymiernych celów ilościowych, których osiągnięcie w 2020 roku miałyby przyczynić się do realizacji wyznaczonych trzech priorytetów rozwoju¹⁹:

1. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat powinien wynosić 75%.
2. Na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczać 3% PKB Unii.
3. Należy osiągnąć cele „20/20/20” w zakresie klimatu i energii (w tym ograniczenie emisji dwutlenku węgla nawet o 30%, jeśli pozwolą na to warunki).
4. Liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie.
5. Liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln.

O ile zatem priorytety mają charakter systemowo-jakościowy, o tyle cele ilościowe nie mają w sobie typowego dla strategii charakteru trwałej zmiany systemowej, a jedynie znaczenie parametryczne.

Tabela 4. Układ rang ilościowych celów dla realizacji trzech priorytetów strategicznego rozwoju Unii Europejskiej

Priorytet/cel	Cel 1	Cel 2	Cel 3	Cel 4	Cel 5	Razem
Rozwój inteligentny	2	3	2	3	2	12
Rozwój zrównoważony	1	2	3	1	1	7
Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu	3	1	1	2	3	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie założeń „Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – EUROPA 2020”.

¹⁹ Tamże, s. 12. Cele te określono następująco: – stopa zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat powinna wzrosnąć z obecnych 69% do co najmniej 75%, m.in. wskutek zwiększenia liczby pracujących kobiet i osób starszych oraz lepszej integracji migrantów na rynku pracy; obecny cel UE w zakresie inwestycji w działalność badawczo-rozwojową (B+R) wynosi 3% PKB. Udało się dzięki niemu zwrócić uwagę na to, jak ważne są publiczne i prywatne inwestycje w B+R, jednak wiąże się on raczej z wielkością wkładu początkowego niż z wywieranym wpływem. Bez wątpienia trzeba poprawić warunki prywatnej działalności badawczo-rozwojowej w UE i temu właśnie służy wiele środków zaproponowanych w niniejszej strategii. Jasne jest również, że tworząc spójne podejście do działalności badawczo-rozwojowej i innowacji, mielibyśmy do dyspozycji większy zakres środków, co miałyby większe przełożenie na działania biznesowe i czynniki pobudzające wydajność. Komisja proponuje, aby utrzymać 3% cel, a jednocześnie pracuje nad wskaźnikiem, który odzwierciedlałby intensywność działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej; emisję dwutlenku węgla należy ograniczyć co najmniej o 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r. lub, jeśli pozwolą na to warunki, nawet o 30%; należy zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii w naszym całkowitym zużyciu energii do 20% oraz zwiększyć efektywność wykorzystania energii o 20%; cel związany z edukacją, dotyczący problemu osób przedwcześnie kończących naukę szkolną, obejmuje ograniczenie wskaźnika przerywania nauki do 10% w porównaniu z obecnym poziomem 15% oraz zwiększenie do 2020 r. odsetka osób w wieku 30-34 lat posiadających wyższe wykształcenie z 31% do co najmniej 40%; liczbę Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa należy ograniczyć o 25%, co będzie wymagać wydobycia z ubóstwa ponad 20 mln osób. Za krajową granicę ubóstwa przyjęto próg 60% krajowej mediany rozporządzalnego dochodu w każdym państwie członkowskim.

Jak można zaobserwować w tab. 4, cele ilościowe wyznaczone przez Komisję UE mają kluczowe znaczenie dla analizy realizacji priorytetu pierwszego: promocji rozwoju opartego na wiedzy oraz innowacji. W tym przypadku suma rang wszystkich celów dała wynik: 12. Mniejszy wynik sumaryczny (10 punktów) uzyskał trzeci priorytet, dotyczący wspierania gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną. Przeprowadzona analiza priorytetów i celów wskazała, że wyznaczone cele mają najmniejsze znaczenie dla osiągnięcia priorytetu drugiego, polegającego na wspieraniu gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej.

Tabela 5. Najbardziej prawdopodobny scenariusz oddziaływania makrośrodowiska (okres prognostyczny: 5 lat)

Nazwa badanego czynnika	Prawdopodobieństwo	Siła wpływu
Stopa inwestycji zagranicznych w Polsce	0,5	+5
Liczba regulacji gospodarczych	0,5	-3
Łączny poziom opodatkowania	0,5	-4
Poziom aktywności zawodowej	0,5	-4
Udział pracowników w edukacji ustawicznej	0,6	+5
Relatywna wysokość płacy minimalnej	0,5	-2
Sieć infrastruktury transportowej	0,7	+5
Sieć teleinformatyczna	0,6	+5
Bezpieczeństwo energetyczne kraju	0,5	+5
Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii	0,7	+3
Poziom infrastruktury edukacji i nauki	0,5	+5
Poziom kapitału intelektualnego społeczeństwa	0,5	+5
Przestrzenna polaryzacja rozwoju gospodarczego	0,5	-3
Procesy metropolizacji miast	0,5	+4
Liczba osób wykluczonych społecznie	0,5	-3
Udział osób korzystających z transferów w całej populacji	0,5	-5
Sprawność świadczenia usług publicznych	0,5	+4
Szybkość, jakość i koszt orzecznictwa sądów	0,5	-3
Stabilność makroekonomiczna	0,5	+5
Liczba inicjatyw pozarządowych	0,5	+4

Źródło: opracowanie własne.

Ponieważ polska polityka gospodarcza w wymiarze strategicznym będzie prowadzona w warunkach burzliwego otoczenia, w którym dominować będą tzw. zmiany nieciągłe, analiza uwarunkowań zewnętrznych tej polityki możliwa jest dzięki zastosowaniu uproszczonej metody scenariuszowej. Jakkolwiek scenariusze makrootoczenia organizacji stosowane są najczęściej do oceny środowiska niesterowalnego przedsiębiorstw, po adaptacji tej metody można ogólnie ocenić prawdopodobny wpływ badanych czynników na realizację założonych celów strategicznych²⁰. Na użytek niniejszej analizy wybrano uproszczoną wersję *scenariusza stanów otoczenia*. Scenariusze te mają charakter jakościowy. Oznacza to, że oceny

²⁰ Zob.: G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1997, rozdz. 2.

potencjalnej siły wpływu poszczególnych procesów występujących w otoczeniu na organizację oraz szacowania prawdopodobieństwa wystąpienia tych procesów w określonej przyszłości dokonuje się na podstawie wiedzy twórców scenariusza (tzw. metoda ekspercka). Zakres przestrzenny ograniczono do gospodarki polskiej, a okres badawczy oddziaływania makrootoczenia skrócono do pięciu lat (horyzont średnioterminowy). Jakościowa skala oceny waha się w przedziale od -5 (bardzo negatywna) do $+5$ (bardzo pozytywna). Na podstawie analizy czynników środowiskowych, odnoszących się do dziesięciu strategicznych priorytetów rozwoju („Polska 2030”), można zbudować najbardziej prawdopodobny scenariusz przebiegu tych tendencji w najbliższym pięcioleciu²¹. W przypadku niniejszej analizy przyjęto metodę obliczenia średniej wartości trendu ze wszystkich badanych czynników. Wyniki konstrukcji tego scenariusza zaprezentowano w tab. 5.

Średnia wartość wpływu makrootoczenia na realizację celów strategicznych wyniosła **+1,4**, co oznacza, że te czynniki będą w słabym stopniu pozytywnie oddziaływać na możliwości osiągnięcia przyjętych dziesięciu celów rozwojowych. Średnie prawdopodobieństwo wystąpienia powyższego scenariusza wynosi **0,53**. Na podstawie wyników analizy scenariuszowej można z największym prawdopodobieństwem stwierdzić, że w najbliższych pięciu latach realizacja dziesięciu strategicznych priorytetów rozwoju gospodarczego będzie w minimalnym stopniu wspierana przez czynniki makrośrodowiskowe.

3. Podsumowanie

Metody strategicznej analizy priorytetów polityki gospodarczej na szczeblu kraju oraz Unii Europejskiej pozwoliły na sformułowanie poniższych wniosków. Przyjęły one następujące brzmienie:

- instrumentarium planowania strategicznego w sektorze publicznym można stosować do wszystkich instytucji związanych z finansami publicznymi,
- makrootoczenie w części niesterowalnej istotnie oddziałuje na możliwości realizacyjne planu strategicznego, a uwarunkowania jego korekty są albo w ogóle niemożliwe, albo też możliwości korekty są silnie skomplikowane,
- analiza priorytetów długofalowego programu „Polska 2030” za pomocą odpowiedniej macierzy pozwoliła na wskazanie kluczowej roli realizacyjnej rządu i samorządów lokalnych, a niewielkiej roli wojewodów,
- dwudziestoletnie cele strategiczne podlegają największej sile oddziaływania instytucyjnego w obszarze priorytetu „Wzrost i konkurencyjność”, a najsłabszej w obszarze „Wzrost kapitału społecznego Polski”,
- cele ilościowe wyznaczone przez Komisję UE w strategii „Europa 2020” mają kluczowe znaczenie dla realizacji priorytetu: promocji rozwoju opartego na wiedzy oraz innowacji,

²¹ Powyższy scenariusz jest wynikiem szczegółowej analizy czynników. Szerzej obliczenia zaprezentowano w: „Rozprawy naukowe i zawodowe PWSZ w Elblągu”, s. 21.

- cele ilościowe wyznaczone w strategii „Europa 2020” mają najmniejsze znaczenie dla osiągnięcia priorytetu drugiego, polegającego na wspieraniu gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej,
- ze średnim prawdopodobieństwem 0,53 można stwierdzić, że w najbliższych pięciu latach realizacja dziesięciu strategicznych priorytetów rozwoju gospodarczego zawartych w strategii „Polska 2030” będzie w minimalnym stopniu stymulowana pozytywnie przez czynniki makrośrodowiskowe.

Ramy formalne tego artykułu nie pozwalają na wykorzystanie większej liczby metod analizy strategicznej w celu pogłębienia przeprowadzonych badań. Należy jednak wspomnieć, że zastosowane metody analityczne mogą być uszczegółowione oraz wsparte wieloma dodatkowymi metodami analitycznymi, stosowanymi w polityce gospodarczej w wymiarze strategicznym.

Literatura

- Brown C.V., Jackson P.M., *Public Sector Economics*, B. Blackwell, Oxford 1986.
- EUROPA 2020 – *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010 KOM (2010) 2020.
- Gierszewska G., Romanowska M., *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1997.
- Marchesnay M., *Zarządzanie strategiczne – geneza i rozwój*, Poltext, Warszawa 1994.
- McNutt P.A., *Economics of Public Choice*, E. Elgar, Brookfield 1996.
- Polityka gospodarcza*, Winiarski B. (red.), PWN, Warszawa 1999.
- Pawłowski G., *Analiza efektywności funkcjonowania instytucji publicznych w aspekcie konkurencyjności państw i regionów*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce*, red. Z. Szymła, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2002, zwłaszcza strony 290-292
- Polska 2030*, raport pod red. M. Boniego, wyd. KPRM, Warszawa – lipiec 2009.
- Romanowska M., *Planowanie strategiczne w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa 2004.
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Strategor, *Zarządzanie firmą, strategię, struktury, decyzje, tożsamość*, PWE, Warszawa 1995.
- Teoria wyboru publicznego*, praca zbior. pod red. J. Wiklina, Scholar, Warszawa 2005.
- The State in a Changing World*, World Bank, Oxford University Press, New York 1997.
- Trotman-Dickenson D., *Economics of the Public Sector*, Macmillan, London 1996.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240.

ANALYSIS OF THE STRATEGIC PRIORITIES OF THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF POLAND

Summary: The main objective of this paper is the presentation of results of selected analysis related to strategic goals of economic policy in Poland. Some methods of research have been used to obtain the results: matrix of economic development strategic conditions, estimation according to the importance of public institution, estimation of the intensity of influence of the institution on the realization of aims, estimation of quantity indexes of aims for the realization of three priorities of the strategic development of the European Union and the most probable scenario of macroenvironment influence. The methods of strategic analysis of priorities of economic policy at the state and the European Union level let formulate the conclusions.