

Warszawa, dnia 22 listopada 2012 r.

Poz. 882

**UCHWAŁA Nr 157  
RADY MINISTRÓW**

z dnia 25 września 2012 r.

**w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020**

Na podstawie art. 11 ust. 4 oraz art. 12a ust. 5 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.<sup>1)</sup>) Rada Ministrów uchwala, co następuje:

- § 1. Przyjmuje się Strategię Rozwoju Kraju 2020, stanowiącą załącznik do uchwały.
- § 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Prezes Rady Ministrów: *D. Tusk*

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, z 2011 r. Nr 279, poz. 1644 oraz z 2012 r. poz. 1237.

Załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów  
z dnia 25 września 2012 r. (poz. 882)

# Strategia Rozwoju Kraju 2020

**AKTYWNE SPOŁECZEŃSTWO, KONKURENCYJNA GOSPODARKA,  
SPRAWNE PAŃSTWO**

Warszawa, wrzesień 2012 r.

## Spis treści

<b>WPROWADZENIE</b> .....	<b>5</b>
MIEJSCE I ROLA STRATEGII ROZWOJU KRAJU 2020.....	5
UWARUNKOWANIA I TRENDY ROZWOJOWE DO 2020 ROKU .....	9
WIZJA POLSKI 2020.....	18
CEL STRATEGICZNY I OBSZARY INTERWENCJI.....	23
ZASADY POLITYKI ROZWOJU .....	26
RAMY PRAWNE, OBOWIĄZUJĄCE DOKUMENTY KRAJOWE I UNIJNE .....	29
<b>OBSZAR STRATEGICZNY I. SPRAWNE I EFEKTYWNE PAŃSTWO</b> .....	<b>32</b>
<i>Cel I.1. Przejście od administrowania do zarządzania rozwojem</i> .....	32
I.1.1. Uporządkowanie kompetencji umożliwiające realizację działań rozwojowych .....	33
I.1.2. Zwiększenie efektywności instytucji publicznych .....	34
I.1.3. Wprowadzenie jednolitych zasad e-gov w administracji (e-administracja).....	36
I.1.4. Poprawa jakości prawa.....	37
I.1.5. Zapewnienie ładu przestrzennego .....	38
<i>Cel I.2. Zapewnienie środków na działania rozwojowe</i> .....	39
I.2.1. Modernizacja struktury wydatków publicznych .....	40
I.2.2. Poprawa efektywności środków publicznych .....	41
I.2.3. Zwiększenie wykorzystania środków pozabudżetowych .....	42
<i>Cel I.3. Wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela</i> .....	43
I.3.1. Poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości .....	45
I.3.2. Rozwój kapitału społecznego.....	47
I.3.3. Zwiększenie bezpieczeństwa obywatela .....	50
I.3.4. Utrwalenie bezpieczeństwa narodowego .....	54
<b>OBSZAR STRATEGICZNY II. KONKURENCYJNA GOSPODARKA</b> .....	<b>56</b>
<i>Cel II.1. Wzmocnienie stabilności makroekonomicznej</i> .....	56
II.1.1. Uzdrowienie finansów publicznych.....	57
II.1.2. Zwiększenie stopy oszczędności i inwestycji .....	58
II.1.3. Integracja ze strefą euro .....	59
II.1.4. Rozwój eksportu towarów i usług.....	60
<i>Cel II.2. Wzrost wydajności gospodarki</i> .....	62
II.2.1. Zwiększenie produktywności gospodarki.....	62
II.2.2. Wzrost udziału przemysłów i usług średnio i wysoko zaawansowanych technologicznie ....	63
II.2.3. Zwiększenie konkurencyjności i modernizacja sektora rolno-spożywczego.....	65
II.2.4. Poprawa warunków ramowych dla prowadzenia działalności gospodarczej.....	66
<i>Cel II.3. Zwiększenie innowacyjności gospodarki</i> .....	68
II.3.1. Wzrost popytu na wyniki badań naukowych .....	69
II.3.2. Podwyższenie stopnia komercjalizacji badań .....	70
II.3.3. Zapewnienie kadr dla B+R .....	72
II.3.4. Zwiększenie wykorzystania rozwiązań innowacyjnych .....	74
<i>Cel II.4. Rozwój kapitału ludzkiego</i> .....	77
II.4.1. Zwiększanie aktywności zawodowej .....	78
II.4.2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego.....	80
II.4.3. Zwiększanie mobilności zawodowej i przestrzennej .....	85
<i>Cel II.5. Zwiększenie wykorzystania technologii cyfrowych</i> .....	85
II.5.1. Zapewnienie powszechnego dostępu do Internetu.....	87
II.5.2. Upowszechnienie wykorzystania technologii cyfrowych .....	87
II.5.3. Zapewnienie odpowiedniej jakości treści i usług cyfrowych.....	89
<i>Cel II.6. Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko</i> .....	90
II.6.1. Racjonalne gospodarowanie zasobami .....	92
II.6.2. Poprawa efektywności energetycznej.....	94

II.6.3. Zwiększenie dywersyfikacji dostaw paliw i energii .....	97
II.6.4. Poprawa stanu środowiska .....	98
II.6.5. Adaptacja do zmian klimatu .....	101
<i>Cel II.7. Zwiększenie efektywności transportu .....</i>	<i>103</i>
II.7.1. Zwiększenie efektywności zarządzania w sektorze transportowym .....	104
II.7.2. Modernizacja i rozbudowa połączeń transportowych .....	105
II.7.3. Udrożnienie obszarów miejskich .....	108
<b>OBSZAR STRATEGICZNY III. SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA I TERYTORIALNA.....</b>	<b>110</b>
<i>Cel III.1. Integracja społeczna .....</i>	<i>110</i>
III.1.1. Zwiększenie aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym .....	111
III.1.2. Zmniejszenie ubóstwa w grupach najbardziej nim zagrożonych.....	113
<i>Cel III.2. Zapewnienie dostępu i określonych standardów usług publicznych.....</i>	<i>114</i>
III.2.1. Podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych.....	116
III.2.2. Zwiększenie efektywności systemu świadczenia usług publicznych .....	117
<i>Cel III.3. Wzmocnienie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integracja przestrzenna dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów regionalnych.....</i>	<i>119</i>
III.3.1. Tworzenie warunków instytucjonalnych, prawnych i finansowych dla realizacji działań rozwojowych w regionach.....	120
III.3.2. Wzmacnianie ośrodków wojewódzkich .....	123
III.3.3. Tworzenie warunków dla rozwoju ośrodków regionalnych, subregionalnych i lokalnych oraz wzmacniania potencjału obszarów wiejskich .....	124
III.3.4. Zwiększenie spójności terytorialnej .....	127
<b>RAMY REALIZACYJNE .....</b>	<b>133</b>
RAMY FINANSOWE.....	133
SYSTEM REALIZACJI .....	145
<b>STRATEGICZNE ZADANIA PAŃSTWA W PERSPEKTYWIE 2020 ROKU .....</b>	<b>152</b>
<b>WSKAŹNIKI.....</b>	<b>154</b>
<b>ZAŁĄCZNIK 1:    DIAGNOZA NA POTRZEBY STRATEGII ROZWOJU KRAJU 2020</b>	
<b>ZAŁĄCZNIK 2:    WYNIKI OCENY ODZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO STRATEGII ROZWOJU KRAJU 2020</b>	
<b>ZAŁĄCZNIK 3:    STRATEGIA ROZWOJU KRAJU 2020. RAPORT Z KONSULTACJI SPOŁECZNYCH</b>	

## WPROWADZENIE

### Miejsce i rola Strategii Rozwoju Kraju 2020

Strategia Rozwoju Kraju 2020 (ŚSRK) jest elementem nowego systemu zarządzania rozwojem kraju, którego fundamenty zostały określone w znowelizowanej ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.) oraz w przyjętym przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r. dokumencie Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski.

W związku z koniecznością dostosowania Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015, przyjętej 29 listopada 2006 r., do nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz do wyzwań wewnętrznych i zewnętrznych, a także wymogów wprowadzanego systemu zarządzania polityką rozwoju, podjęto decyzję o jej aktualizacji oraz o wydłużeniu horyzontu czasowego do 2020 roku. Prace nad aktualizacją realizowano tak, aby skorelować je z pracami nad innymi, opracowywanymi dokumentami strategicznymi, tj. długookresową strategią rozwoju kraju oraz strategiami zintegrowanymi.

W nowym systemie do głównych dokumentów strategicznych, na podstawie których prowadzona jest polityka rozwoju, należą: długookresowa strategia rozwoju kraju - DSRK (Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności), określająca główne trendy, wyzwania oraz koncepcję rozwoju kraju w perspektywie długookresowej, średniookresowa strategia rozwoju kraju - ŚSRK (Strategia Rozwoju Kraju 2020) – najważniejszy dokument w perspektywie średniookresowej, określający cele strategiczne rozwoju kraju do 2020 r., kluczowy dla określenia działań rozwojowych, w tym możliwych do sfinansowania w ramach przyszłej perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020 oraz 9 zintegrowanych strategii, służących realizacji założonych celów rozwojowych: Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Transportu, Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa. DSRK, ŚSRK oraz 9 strategii zintegrowanych łączy spójna hierarchia celów i kierunków interwencji. W strategiach zintegrowanych nastąpiło odejście od wąskiego sektorowego podejścia na rzecz integracji obszarów oraz przenikania się różnych zjawisk i procesów. Szczególną rolę w systemie pełni Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, która wskazuje zakres terytorialnego wpływu interwencji realizowanych w ramach różnych polityki publicznych, a więc również w ramach pozostałych strategii zintegrowanych. Przedstawia ona kluczowe dla rozwoju regionalnego wyzwania oraz zarysowuje cele rozwojowe w odniesieniu do różnego rodzaju obszarów uwzględniając funkcje przez nie pełnione, występujące potencjały oraz bariery.

Ramy przestrzenne dla prowadzenia polityki rozwoju w Polsce, w tym realizacji poszczególnych strategii rozwojowych stanowi koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030)<sup>1</sup>. Jest to główny dokument strategiczny kreujący ład przestrzenny w Polsce oraz porządkujący zagadnienia związane z rozwojem – w którym przestrzeń traktowana jest jako płaszczyzna odniesienia dla działań rozwojowych.

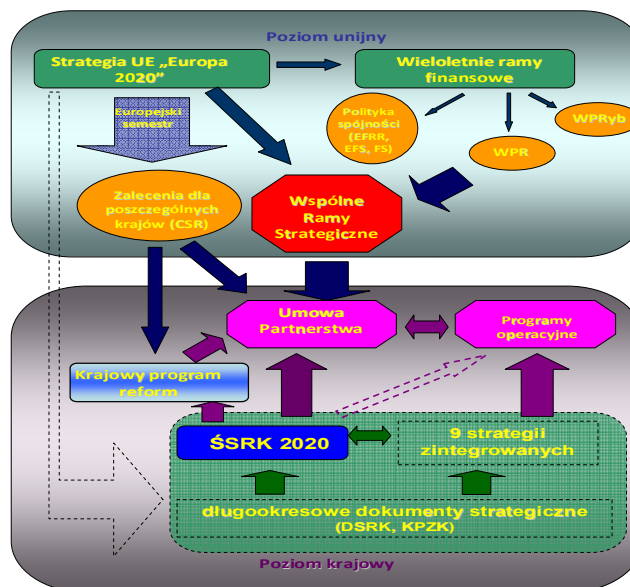
<sup>1</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r.



Schemat 1. Układ dokumentów strategicznych.

Prace nad krajowymi dokumentami strategicznymi zbiegły się w czasie z wypracowywaniem celów rozwojowych dla Unii Europejskiej w jej podstawowym dokumencie – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu Europa 2020 (strategia Europa 2020), a w szczególności z przygotowywaniem Krajowego Programu Reform (KPR) na rzecz realizacji strategii Europa 2020. W Krajowym Programie Reform, który stanowi istotny element krajowego systemu dokumentów strategicznych, określany jest sposób realizacji działań wytyczonych w powyższych dokumentach strategicznych, tak by jednocześnie wpisywały się one w priorytety wspólnych działań całej UE. Przewidziana w ramach tzw. Europejskiego Semestru coroczna aktualizacja KPR umożliwi elastyczne reagowanie na zmieniające się warunki realizacji priorytetów określonych w ŚSRK.

Z jednej więc strony dokumenty krajowe przenoszą wyzwania europejskie na grunt krajowy, z drugiej zaś przez identyfikację krajowych potencjałów i barier jest możliwe aktywne współuczestniczenie w procesie formułowania celów strategicznych UE. Wskazane w dokumentach krajowych cele rozwojowe i priorytety w znaczącym zakresie wpisują się w cele europejskie i są z nią spójne.



Schemat 2. Zależności między dokumentami krajowymi i unijnymi.

Podstawą diagnostyczną dla przygotowywanych krajowych strategii rozwoju jest Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe,<sup>2</sup> prezentujący wyzwania i rekomendacje w kluczowych dla rozwoju obszarach funkcjonowania państwa.

ŚSRK, główna strategia rozwoju w średnim okresie, uwzględniając kluczowe wyzwania zawarte w DSRK wskazuje strategiczne zadania państwa, których podjęcie w perspektywie najbliższych lat jest niezbędne, by wzmocnić procesy rozwojowe (wraz z szacunkowymi wielkościami potrzebnych środków finansowych).

ŚSRK przedstawia scenariusz rozwojowy wynikający m.in. z diagnozy barier i zagrożeń oraz z analizy istniejących potencjałów, jak też możliwości sfinansowania zaprojektowanych działań.

Strategia Rozwoju Kraju 2020 oparta jest na scenariuszu stabilnego rozwoju. Pomyślność realizacji wszystkich założonych w tej Strategii celów będzie uzależniona od wielu czynników zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, które mogą wpływać na dostępność środków finansowych na jej realizację. Szczególne znaczenie będzie miał rozwój sytuacji w gospodarce światowej, a w szczególności w strefie euro. Doświadczenia kryzysu finansowo-gospodarczego, który wybuchł w 2008 r. i dotknął przede wszystkim państwa wysoko rozwinięte, w tym państwa UE, pokazują, że ze względu na otwartość gospodarek poszczególnych krajów i rosnące między nimi współzależności, zakres i siła oddziaływania pojawiających się zjawisk i procesów kryzysowych na gospodarki poszczególnych państw jest znacząca i może powodować konieczność weryfikacji ambitnych planów rozwojowych. W przypadku Polski, największy wpływ na realizację Strategii Rozwoju Kraju 2020 będzie mieć sytuacja w poszczególnych państwach Unii Europejskiej oraz utrzymanie stabilności strefy euro.

Nieznana jest jeszcze wysokość środków unijnych, na jakie Polska będzie mogła liczyć w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020. Fundusze UE mogą stanowić istotne źródło finansowania działań rozwojowych, wymagać jednak będą zaangażowania krajowych środków publicznych.

<sup>2</sup> Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, lipiec 2009.

W najbliższych latach kluczowe będzie pogodzenie konieczności równoważenia finansów publicznych i zwiększania oszczędności, przy jednoczesnej realizacji rozwoju opartego na likwidowaniu największych barier rozwojowych, ale też rozwoju w coraz większym stopniu opartego na edukacji, cyfryzacji i innowacyjności.

Szczególnie ważne będzie przeprowadzenie zmian systemowych, kompetencyjnych i instytucjonalnych sprzyjających uwolnieniu potencjałów i rezerw rozwojowych, a także środków finansowych.

ŚSRK wytycza obszary strategiczne, w których koncentrować się będą główne działania oraz określa, jakie interwencje są niezbędne w perspektywie średniookresowej w celu przyspieszenia procesów rozwojowych. ŚSRK stanowi tym samym odniesienie dla nowej generacji dokumentów strategicznych przygotowywanych w Polsce na potrzeby programowania środków Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Ma to tym większe znaczenie, że w proponowanym w regulacjach prawnych modelu programowania europejskiej polityki spójności na lata 2014-2020 znacznie zmodyfikowano system programowania; nie występuje w nim dokument krajowy typu Narodowego Planu Rozwoju czy też Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. ŚSRK tworzy więc zasadnicze ramy dla interwencji strukturalnej w Polsce, podejmowanej w ramach poszczególnych polityk europejskich w kolejnym okresie programowania 2014-2020. Wzmacnia zatem znaczenie polityki spójności jako instrumentu realizacji celów narodowych, przy zachowaniu solidarności europejskiej.

Strategia średniookresowa wskazuje działania polegające na usuwaniu barier rozwojowych, swoistych „wąskich gardeł”, w tym słabości polskiej gospodarki ujawnionych przez kryzys gospodarczy, jednocześnie koncentrując się na potencjałach społeczno-gospodarczych i przestrzennych, które odpowiednio wzmocnione będą stymulowały rozwój.

ŚSRK dokonuje wyboru, koncentrując się na czynnikach umożliwiających realizację celów strategicznych. Pokazuje jednocześnie następstwo procesów rozwojowych w różnych obszarach i ich wzajemne zależności. Wykorzystanie tych zależności i istniejących sprzężeń zwrotnych będzie wzmacniać efekty podejmowanych działań w horyzoncie wieloletnim. Z kolei opóźnienie w realizacji działań w jednym obszarze, może utrudnić realizację zakładanych celów w innych powiązanych obszarach strategicznych. Dlatego interwencja publiczna powinna wykorzystywać oraz wzmacniać sprzężenia zwrotne, będąc źródłem wartości dodanej polegającej na oddziaływaniu na wiele powiązanych ze sobą obszarów w dłuższej perspektywie czasu.

ŚSRK uwzględnia ocenę rezultatów dotychczas podejmowanych działań rozwojowych oraz rekomendacje dla kształtowania polityki rozwoju zawarte w dokumencie przygotowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pt. Raport Polska 2011. Gospodarka, Społeczeństwo, Regiony.<sup>3</sup>

ŚSRK jest skierowana nie tylko do administracji publicznej. Integruje ona wokół celów strategicznych wszystkie podmioty publiczne, a także środowiska społeczne i gospodarcze, które uczestniczą w procesach rozwojowych i mogą je wspomagać zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. ŚSRK wskazuje konieczne reformy ograniczające lub eliminujące bariery rozwoju społeczno-gospodarczego, orientacyjny harmonogram ich realizacji oraz sposób finansowania zaprojektowanych działań (zawiera wieloletni ramowy plan wydatków publicznych na działania rozwojowe).

---

<sup>3</sup> Raport Polska 2011. Gospodarka, Społeczeństwo, Regiony, przyjęty przez Radę Ministrów 2 listopada 2011 r.

Strategia zwraca uwagę na wymiar terytorialny podejmowanych działań, wzmocnienie i lepsze wykorzystanie potencjałów regionalnych. Widzi zatem znaczenie samorządu terytorialnego i innych podmiotów w dynamizacji rozwoju regionów i kraju.

W okresie do 2020 r. akcent strategiczny zostanie położony w głównej mierze na wzmocnianie potencjałów, które w przyszłości zagwarantują długofalowy rozwój, a nie tylko na alokację środków bezpośrednio w dziedziny, w których występują największe deficyty. Tym samym ŚSRK nie rozwija wszystkich obszarów istotnych z samego faktu funkcjonowania państwa, lecz koncentruje się głównie na tych, w których powinny zostać podjęte działania wzmocniające i przyspieszające procesy rozwojowe (w tym niezbędne zmiany strukturalne) w ciągu najbliższych dziesięciu lat.

ŚSRK stanowi bazę dla 9 strategii zintegrowanych, które powinny przyczynić się do realizacji założonych w ŚSRK celów, a zaprojektowane w nich działania - rozwijać i uszczegóławiać reformy wskazane w ŚSRK. Zadaniem zintegrowanych strategii będzie sprecyzowanie kierunków działania i przedstawienie instrumentów realizujących wskazane zadania państwa.

### **Uwarunkowania i trendy rozwojowe do 2020 roku**

Rozwój kraju jest złożonym procesem, na który mają wpływ liczne czynniki wewnętrzne i zewnętrzne. Kształtowanie polityki rozwoju wymaga dogłębnej ich analizy, a także gotowości i odwagi do aktywnego, skutecznego minimalizowania negatywnego oddziaływania niekorzystnych trendów.

Całość uwarunkowań międzynarodowych ulega nieustannym dynamicznym przekształceniom, w tym w wymiarze gospodarki światowej, co stanowi jedno z największych wyzwań dla długo- i średniookresowego rozwoju Polski, jak również dla jej bieżących interesów, zobowiązań i działań. Szczególną determinantę stanowią okresowe napięcia i zaburzenia w krajach zarówno o wiodącej roli w świecie, jak i o mniejszej skali gospodarki, które kształtują koniunkturę światową i europejską. Zakres i siła ich wpływu na Polskę jest znacząca i może być większa, biorąc pod uwagę rosnącą otwartość polskiej gospodarki. Zjawiska i procesy kryzysowe na świecie ograniczają zwłaszcza warunki i dynamikę rozwoju polskiego eksportu, co w konsekwencji negatywnie wpływa na wzrost gospodarki kraju. Jednocześnie okresowe zaburzenia finansowe silnie ograniczają napływ kapitału zagranicznego do Polski i możliwości finansowania wzrostu.

Należy zaznaczyć, iż członkostwo Polski w UE – wraz ze stabilnością wewnętrznych struktur gospodarczych, w tym siłą i witalnością polskich przedsiębiorstw - przyczynia się do wzmocnienia odporności na wspomniane wstrząsy i sytuacje kryzysowe na rynkach zagranicznych. Przewidując jednak rozwój gospodarczy, należy mieć na względzie zarówno właściwe opcje strategiczne, jak i reguły ostrożnościowe w polityce gospodarczo- finansowej.

Warunkiem niezbędnym dla rozwoju kraju, a tym samym kierunkiem aktywności państwa pozostaje umacnianie pozycji i roli międzynarodowej, w tym bezpieczeństwa narodowego. Polska osiągnęła już wysoki poziom bezpieczeństwa międzynarodowego, jednak nie można wykluczyć wystąpienia zjawisk, które mogą negatywnie wpłynąć na jego stan (kataklizmy, cyberataki, terroryzm, regionalne ogniska napięć). Konieczne jest zatem stałe rozwijanie systemu bezpieczeństwa narodowego, pozwalającego na skuteczne reagowanie Polski na współczesne wyzwania i ewentualne zagrożenia dla jej bezpieczeństwa i innych żywotnych interesów.

Pozycja międzynarodowa Polski jest z jednej strony ściśle powiązana z potencjałem rozwojowym kraju, a z drugiej - w wysokim stopniu określa możliwości realizacji strategii rozwoju kraju, w tym konkretnych interesów i przedsięwzięć.

Okres do 2020 r. będzie dla światowego systemu społeczno-gospodarczo-politycznego czasem intensywnego poszukiwania modeli rozwoju, które uwzględniałyby doświadczenia kryzysu gospodarczego oraz globalne wyzwania związane z potrzebą dynamizowania potencjału innowacyjnego gospodarki i zapewnieniem stabilnych podstaw wzrostu. Konieczne będzie zwiększanie świadomości w zakresie stymulowania wzrostu inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu zgodnie z priorytetami strategii Europa 2020. Jednocześnie będzie rosło znaczenie podmiotów niepaństwowych o globalnym zasięgu (np. sieciowe społeczności internetowe, międzynarodowe korporacje).

Rosnące znaczenie gospodarcze i polityczne krajów rozwijających się zmieni światowy układ sił, co z kolei będzie miało wpływ na światowy system regulacji rynków oraz zarządzania zagrożeniami i wynikającymi z nich ryzykami o wymiarze globalnym. Do najważniejszych należy zaliczyć ryzyka: *finansowe* - związane z niestabilnością rynków finansowych, *ekologiczne* - związane z degradacją środowiska i wynikającymi stąd niekorzystnymi zjawiskami naturalnymi, *energetyczne* - dotyczące zbyt małej podaży surowców energetycznych (globalnie) i wpływu, jaki taka sytuacja może mieć na rozwój gospodarczy państw, *żywnościowe* - związane z niestabilnością rynków i rosnącym popytem na produkty rolne, *techniczne* - związane z niekorzystnymi skutkami rozwoju cywilizacyjnego prowadzącymi do katastrof technicznych, *epidemiologiczne* - związane z możliwością wybuchu pandemii o nieznanej jeszcze etiologii.

Rosnący globalny popyt na produkty, usługi i dobra inwestycyjne w kontekście wspomnianych zagrożeń i ryzyk stymulować będzie poszukiwanie nowych technologii i sposobów organizacji produkcji zwiększających efektywność działalności gospodarczej i jednocześnie skłaniać do kreowania nowych wzorów konsumpcji i stylów życia. W konsekwencji, głównym mechanizmem napędzającym restrukturyzację i rozwój światowej gospodarki będą szeroko rozumiane innowacje zarówno technologiczne, jak i organizacyjne czy społeczne. Teoretycy zarządzania postulują przejście od modeli prowadzenia przedsiębiorstw na zasadzie maksymalizacji zysku do modeli opartych na zasadzie maksymalizacji wartości dzielonej, w których źródłem wartości i rozwoju jest równoważenie konkurencji ze współpracą i szukaniem synergii oraz optymalnym wykorzystaniem rozproszonych potencjałów, co staje się możliwe dzięki wykorzystaniu nowych technik komunikacyjnych.

Polska gospodarka jest integralną częścią światowego systemu gospodarczego, dlatego jednym z kluczowych czynników wpływających na rozwój gospodarczy kraju jest światowa koniunktura gospodarcza. Na dynamikę polskiej gospodarki i jej zależność od cykli i trendów rozwojowych systemu światowego wpływają zarówno bezpośrednie powiązania gospodarcze, warunki na rynkach światowych, jak i konsekwencje udziału we wspólnym rynku Unii Europejskiej oraz w wielostronnych porozumieniach o wolnym handlu. Jako podmiot w międzynarodowych stosunkach handlowych, Polska stanowi także ogniwo globalnego łańcucha dostaw, przez co nie tylko stosuje się do zasad współpracy w obrocie międzynarodowym, ale zyskuje także wpływ na ich kształtowanie.

Akcesja do wspólnot europejskich ma doniosły wpływ na obraz współczesnej Polski. Konsekwencje integracji widoczne są praktycznie we wszystkich obszarach życia społecznego i gospodarczego. Nie ulega wątpliwości, że członkostwo w Unii Europejskiej

będzie w dalszym ciągu czynnikiem w istotnym stopniu wpływającym na tempo i kierunki rozwoju kraju.

Konkurencyjność polskiej gospodarki jest jednak nadal niska. Jej zapóźnienie w stosunku do najbardziej zaawansowanych ekonomicznie krajów wynika ze struktury opartej w dużej mierze na tradycyjnych sektorach produkcji i usług, z niskiego poziomu akumulacji kapitału i wykorzystania kapitału ludzkiego. Dotychczasowy wzrost gospodarczy polegał w znacznym stopniu na korzystaniu z „renty zapóźnienia”. Potencjał gospodarczy Polski nie mógł być w pełni wykorzystany ze względu na relatywnie niskie stopy oszczędności i inwestycji, niewysoki wskaźnik zatrudnienia oraz niewystarczającą dynamikę wzrostu produktywności.

Tymczasem udział Polski w międzynarodowym obrocie gospodarczym sprawia, że skuteczne działanie w konkurencyjnym środowisku wymaga nieustannego rozwoju potencjału oraz budowania przewag. Współzawodnictwo zmusza całą gospodarkę narodową i poszczególne tworzące ją podmioty do poprawiania efektywności gospodarowania. Dotychczasowe przewagi konkurencyjne, oparte przede wszystkim na niskich kosztach pracy, tracą znaczenie. Konieczne jest wypracowanie nowych atutów. W konsekwencji przedsiębiorstwa stosujące starsze i mniej efektywne modele biznesowe i technologie produkcji stają wobec potrzeby głębokiej modernizacji i oparcia swojego działania na wszechstronnej innowacyjności, polegającej na poszukiwaniu i wdrażaniu innowacji organizacyjnych, procesowych, technologicznych, produktowych czy marketingowych.

Wraz z adaptowaniem nowych technologii następować będzie stopniowa reorientacja polskiego eksportu w kierunku produktów o wyższym poziomie technologicznym. Jego konkurencyjność tworzona będzie przede wszystkim w sektorach wykorzystujących średnie i wysokie technologie. Przewaga konkurencyjna w coraz większym stopniu powinna się opierać na wysokiej innowacyjności, wiedzy i kreatywności oraz na efektach skali i w coraz większym stopniu na powiązaniach kooperacyjnych. W ramach współpracy w strukturach klastrowych także sektor małych i średnich przedsiębiorstw może tworzyć produkty zdolne do konkurowania na globalnym rynku – regionalne, narodowe i unijne specjalności towarowe, które z powodzeniem będą konkurować z tradycyjnymi obszarami przewag konkurencyjnych krajów, w tym krajów BRIC. Korzystnym przemianom w strukturze wymiany handlowej towarzyszyć będzie utrzymywanie znaczenia eksportu sektora rolno-spożywczego, opartego w dużej mierze na żywności wytworzonej metodami integrowanymi, ekologicznymi, tradycyjnymi i regionalnymi oraz z lokalnych surowców.

Rozwojowi gospodarczemu sprzyja również otwartość biznesowa i zawodowa, skłonność do kooperacji oraz wchodzenia we wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne, czyli cechy warunkowane przez jakość kapitału społecznego. Istotą kapitału społecznego jest bowiem jego zdolność do sieciowania zasobów, integrowania działań i rozwijania dobrowolnej kooperacji w różnych sferach życia, dlatego też jest jednym z podstawowych czynników, które warunkują produktywność i innowacyjność kraju. Ze względu na specyficzne uwarunkowania historyczne, rozwijany w Polsce kapitał społeczny przybiera najczęściej charakter sieci społecznych o charakterze zamkniętym, funkcjonujących w izolacji od instytucji i siebie nawzajem — nastawionych częściej na przetrwanie i adaptację niż na rozwój i innowacyjność. Warunkiem zmiany wzorców przetrwania i adaptacji na wzorzec rozwojowy jest wzrost poziomu kapitału społecznego, opierającego się na otwartych sieciach społecznych, włączających w łańcuchy kooperacji i komunikacji różnorodne społeczności, obywateli i instytucje.

Rosnący wpływ na rozwój gospodarki będzie miał wzrost popytu konsumpcyjnego społeczeństwa. Większa zamożność i aspiracje materialne Polaków przekładać się będą na chęć uzyskania standardu życia porównywalnego z jakością życia mieszkańców „starej Unii”. Dążenie do modeli kulturowych i stylów życia zamożniejszych społeczeństw znajdzie odzwierciedlenie w strukturze popytu. W efekcie rozwijać się będą: produkcja dóbr konsumpcyjnych, handel i usługi. Dlatego też istotne będą działania na rzecz efektywnego wdrażania zasad zrównoważonej produkcji i konsumpcji, w szczególności kształtowania prośrodowiskowych postaw konsumentów oraz promocji zdrowego stylu życia. Wzrośnie znaczenie gospodarcze małych i średnich przedsiębiorstw, zdolnych do bardziej elastycznego funkcjonowania na rynku i przedstawiania zindywidualizowanej, unikatowej oferty.

Szanse i możliwości modernizacji i kształtowania długookresowej pozycji konkurencyjnej kraju zależą jednak nie tylko od zdolności adaptacyjnej przedsiębiorstw, lecz także od wielu innych kluczowych czynników o charakterze wewnętrznym: trendów demograficznych, jakości kapitału ludzkiego, dostępu do podstawowych surowców energetycznych, stanu środowiska naturalnego, perspektyw rozwoju nauki, techniki i technologii, spójności terytorialnej i jakości ładu przestrzennego, stanu infrastruktury, możliwości i źródeł finansowania rozwoju społeczno-ekonomicznego, determinacji władzy i współdziałania partnerskiego w reformowaniu kraju oraz kultury promującej wartości i praktyki społeczne sprzyjające rozwojowi.

Sytuacja demograficzna kształtuje ważne determinanty rozwoju gospodarczego: potencjalny popyt konsumpcyjny i potencjalną podaż zasobów pracy. Rynek pracy będzie ulegał dalszym przekształceniom nie tylko ze względu na starzenie się ludności Polski i pogarszającą się strukturę zasobów pracy. Procesom demograficznym towarzyszyć będzie presja migracyjna wynikająca z trendów globalizacyjnych oraz z otwarcia, po akcesji Polski do Unii Europejskiej, wielu atrakcyjnych zagranicznych rynków pracy, a także rosnący wewnętrzny popyt na pracę w wyniku poprawy koniunktury gospodarczej. Konieczne staną się zmiany w przepisach prawnych, mające na celu wydłużenie okresu aktywności zawodowej i ograniczenie systemowych możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Rozwiązania wymagać będą problemy wynikające ze zbyt dużego udziału pracujących w nisko produktywnych gałęziach gospodarki (w tym w rolnictwie), niska aktywność zawodowa Polaków i niski wskaźnik zatrudnienia, zwłaszcza kobiet. Starzenie się ludności Polski to także poważne wyzwanie dla systemu ochrony zdrowia – konieczne będzie m.in. dopasowanie podaży usług zdrowotnych do zmieniającego się z uwagi na uwarunkowania demograficzne i epidemiologiczne popytu oraz wprowadzenie rozwiązań systemowych w zakresie opieki farmaceutycznej osób starszych.

Ważnym czynnikiem przyszłej pozycji konkurencyjnej kraju będą warunki dostępu do zasobów surowców nieodnawialnych, w tym energetycznych. W perspektywie 10 lat takie nośniki energii jak: węgiel, ropa naftowa i gaz ziemny utrzymają swoje kluczowe znaczenie w bilansie energetycznym kraju. W konsekwencji rozwój gospodarki i jej konkurencyjności zależeć będzie od dostępu do rynków tych surowców i stopnia ich monopolizacji. Potencjalną szansę stanowią zasoby węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych, które mogą zasadniczo wpłynąć na zmianę bilansu energetycznego kraju. Jednocześnie, na skutek postępu technicznego i technologicznego zwiększają się możliwości w zakresie pozyskania surowców i materiałów ze źródeł odnawialnych oraz wykorzystania energetyki jądrowej.

Rosnąca presja demograficzna i rozwój gospodarczy wywierają wpływ na globalny

ekosystem na niespotykaną dotąd skalę. Problem zachowania zdrowego, zdolnego do odtwarzania swoich zasobów i różnorodności środowiska urósł do rangi kluczowego wyzwania politycznego, gospodarczego i społecznego, stając się domeną coraz większego zainteresowania władz państwowych, regionalnych i lokalnych. Podstawowe kwestie wynikające z cywilizacyjnej presji na środowisko dotyczą gospodarowania wodami (ochrona przed powodzią, suszą i deficytem wody oraz zapewnienie dostępu do czystej wody) oraz odpadami (zachowanie hierarchii postępowania z odpadami, stosowanie najlepszych dostępnych technik i technologii oraz analizy cyklu życia produktów), zachowania różnorodności biologicznej (ochrona przyrody i krajobrazu), a także ochrony powietrza. Szczególnego znaczenia nabiera kwestia właściwego zabezpieczenia i reagowania na efekty zmian klimatycznych, zwłaszcza nadmiernego ogrzewania się atmosfery ziemi, czyli tzw. efektu cieplarnianego oraz wynikające z tych zmian powodzie, susze i niekorzystne zjawiska pogodowe o dużej intensywności. Uwzględnione również będą zmiany zachodzące w stanie ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej. Tworzenie elastycznych systemów monitorowania zmian klimatycznych w celu szybkiego reagowania i organizacji odpowiednich zabezpieczeń zmniejszających skalę szkód i dewastacji staje się zadaniem o priorytetowym znaczeniu. Konieczna jest też transformacja w kierunku zielonej, niskoemisyjnej gospodarki, która powinna być prowadzona w sposób umożliwiający tworzenie nowych źródeł wzrostu gospodarczego w oparciu o rozwój technologii środowiskowych, przyczyniając się do tworzenia zielonych miejsc pracy. Wymagać to będzie zastosowania zestawu elastycznych i wzajemnie uzupełniających się instrumentów (ekonomicznych, legislacyjnych, informacyjnych) oraz wzmocnienia współpracy z sektorem prywatnym, w szczególności z organizacjami branżowymi.

Osiągnięcia naukowo-techniczne oraz ich praktyczne wykorzystanie w gospodarce w coraz większym stopniu decydują o pozycji konkurencyjnej kraju oraz przedsiębiorstw. Innowacje i wyścig technologiczny przyczyniają się do zaostrzenia konkurencji i prowadzą do podejmowania przez przedsiębiorców różnych strategii biznesowych, polegających - obok samodzielnego rozwijania i wdrażania innowacji - na tworzeniu aliansów strategicznych przedsiębiorstw, ich fuzji oraz różnych form połączeń. Zależność między zmianami technologicznymi, a wzrostem gospodarczym ma charakter dwustronny. Zmiany technologiczne stymulują wzrost gospodarczy, ten zaś sprzyja rozwojowi technologicznemu. Postęp technologiczny jest i będzie w najbliższych dziesięcioleciach najważniejszym czynnikiem wzrostu produktywności. W rezultacie postęp technologiczny i związany z nim wzrost produktywności będą przyczyniać się do redukcji zatrudnienia w dojrzałych sektorach gospodarki, jednocześnie jednak nowe technologie stymulować będą rozwój nowych rynków i popytu na pracę w nowych gałęziach produkcji i usług. Ważna rola w zakresie podnoszenia innowacyjności oraz konkurencyjności gospodarki przypada również innowacjom nietechnologicznym, tzn. organizacyjnym, procesowym, produktowym oraz marketingowym. W przeciwieństwie do innowacji technologicznych, wymagających znacznych nakładów finansowych na badania, testy oraz wdrożenie, innowacje organizacyjne lub procesowe charakteryzują się niską kosztownością. Ponadto tego typu rozwiązania mogą skutkować szybkim zdobyciem przewagi konkurencyjnej dla wdrażających je przedsiębiorców. Innowacje nietechnologiczne coraz częściej powstają dzięki współpracy między przedsiębiorcą a jego klientem, co oznacza silniejsze przywiązanie konsumenta do danego produktu lub usługi.

Wektorem rozwoju technologii o strategicznym znaczeniu w skali całego świata będzie nasilanie się konsekwencji rewolucji cyfrowej i wynikające stąd zupełnie nowe możliwości kreowania wartości gospodarczej (np. przetwarzanie dużych zasobów danych,

tw. *Big Data* jako źródło nowych modeli biznesowych), co oznacza nowe wyzwania dla polskich przedsiębiorców słabo dotychczas przygotowanych do tej fali zmian.

Ważnym systemowym czynnikiem rozwoju będą korzyści - dla gospodarki, społeczeństwa i państwa - płynące ze zwiększonego i coraz efektywniejszego dostępu do zasobów teleinformatycznych i wykorzystania możliwości cyberprzestrzeni, przy zapewnieniu odpowiednio wysokiego poziomu bezpieczeństwa dla wszystkich jej użytkowników. Prowadzenie kampanii edukacyjnej w tym zakresie w mediach, realizacja odpowiednich szkoleń w firmach, programów szkoleniowych w administracji publicznej w znacznej mierze przyczyni się również do rozwoju kapitału społecznego, zwłaszcza poprzez podniesienie kompetencji cyfrowych społeczeństwa i większą aktywność obywateli.

Sprostanie rosnącym wymaganiom modernizującego się społeczeństwa stanie się wyzwaniem i bodźcem rozwojowym dla jednostek samorządu terytorialnego. Miasta, aby mogły być biegunami rozwoju, muszą stać się miejscami bardziej przyjaznymi do życia, pracy, prowadzenia działalności gospodarczej, korzystania z dóbr kultury, wypoczynku i rozrywki. Będzie to wymagało aktywnej polityki inwestycyjnej, prowadzonej głównie na szczeblu lokalnym, jak też uwolnienia potencjałów rynkowych, zdolnych do zaspokojenia rosnących potrzeb i aspiracji ludności.

Podstawowym warunkiem realizacji celów rozwojowych kraju jest przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego uwzględniającego potrzeby społeczne, gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Uporządkowana i zintegrowana przestrzeń ułatwia funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki przez tworzenie warunków dla sprawnego przebiegu procesów rozwojowych, a w efekcie - poprawy jakości życia. Brak uporządkowania kwestii terenów rozwojowych pociąga za sobą wzrost nakładów (prywatnych i publicznych) na ich utrzymanie oraz generuje wzrost kosztów inwestycji i prowadzenia działalności gospodarczej.

Zróżnicowanie rozwoju w aspekcie terytorialnym istnieje w Polsce w różnych podziałach pomiędzy terenami miejskimi i wiejskimi, metropoliami i regionami peryferyjnymi, historycznie ukształtowanymi dzielnicami czy województwami. Dotychczasowy poziom rozwoju w sposób znaczący determinuje możliwości poprawy sytuacji w perspektywie kolejnych lat i wymaga uruchomienia silniejszych procesów dyfuzji.

Ważnym czynnikiem wpływającym na procesy rozwojowe jest dostępność transportowa i infrastrukturalna. Zapóźnienia i niespójności w tym zakresie, nieadekwatność infrastruktury i jej niedopasowanie do potrzeb rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego wymagają kontynuacji wysiłku modernizacyjnego. Sukcesywna poprawa sieci transportowej w Polsce i połączeń z innymi krajami Europy i świata, z jednej strony, zdynamizuje rozwój kraju i poszczególnych regionów, z drugiej - wymagać będzie znacznych nakładów publicznych na ten cel.

Środki finansowania rozwoju społeczno-gospodarczego w skali światowej w długim okresie mają zawsze swoje źródło w oszczędnościach. Jednakże w warunkach liberalizacji i internacjonalizacji obrotów kapitałowych, środki finansowania rozwoju społeczno-gospodarczego mogą pochodzić z oszczędności krajowych i/lub zagranicznych, tj. międzynarodowych kredytów i pożyczek, zagranicznych inwestycji bezpośrednich i portfelowych, a także z różnorodnych form pomocy zagranicznej (np. z funduszy Unii Europejskiej).

Fundusze europejskie nadal będą silnym bodźcem modernizacyjnym w perspektywie 2020 roku. Ich właściwe wykorzystanie przyczyni się do zbudowania solidnych fundamentów rozwoju. Inwestycje w kapitał ludzki, zapewnienie wysokiej jakości edukacji bez względu

na miejsce zamieszkania i status materialny, będą czynnikami wpływającymi na uwolnienie aktywności społeczeństwa i dynamiki gospodarki. Inwestycje infrastrukturalne umożliwią zmniejszenie zapóźnień cywilizacyjnych, wpłyną na rozprzestrzenianie procesów rozwojowych i wykorzystanie potencjałów rozwojowych gospodarki. Będą też istotnym czynnikiem pobudzającym popyt.

Jednocześnie obecna dekada to czas stopniowego zwiększania udziału środków krajowych w wydatkach rozwojowych. Proces ten powinien wymusić przyspieszenie zmian w strukturze wydatków polskiego sektora finansów publicznych. Pilną potrzebą jest osiągnięcie, a następnie utrzymanie średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego na poziomie 1% PKB. Dominujący udział w deficycie mają instytucje rządowe szczebla centralnego, natomiast relatywnie największe pogorszenie miało miejsce wśród instytucji samorządowych oraz funduszy ubezpieczeń społecznych, co oznacza konieczność podjęcia działań naprawczych.

Istotnym wyzwaniem jest ograniczenie deficytu strukturalnego sektora finansów publicznych. Do jego zmniejszenia przyczynią się działania redukujące wydatki publiczne. Będzie to możliwe m.in. przez podniesienie efektywnego wieku emerytalnego i ograniczenie szczególnych uprawnień branżowych, ograniczenie czynników zniechęcających do podejmowania i utrzymania aktywności zawodowej, zmianę sposobu finansowania nieefektywnych lub podupadających sektorów. Równoległe powinny być podejmowane działania mające na celu zwiększenie dochodów budżetowych przez objęcie jednolitymi zasadami podatkowymi wszystkich grup społecznych, racjonalizację systemu ulg oraz poprawę sprawności poboru podatków.

Zmiany należy wprowadzić w systemie finansowania polityk publicznych. Konieczne jest powiązanie wydatków z ich efektami i wprowadzenie systemu oceny efektywności wydatków publicznych. Wydatki powinny być skoncentrowane na wybranych sferach ważnych dla rozwoju kraju. Powinno temu towarzyszyć wyodrębnienie środków związanych z realizacją zintegrowanych strategii rozwoju kraju. Istotne będzie również rzeczywiste powiązanie planowania budżetowego z planowaniem strategicznym w oparciu o Wieloletni Plan Finansowy Państwa oraz budżet zadaniowy.

Uwolnienie potencjału rozwojowego wymaga przebudowania struktury państwa. Konieczne są złożone działania usuwające czynniki prawne, instytucjonalne i organizacyjne, będące przeszkodą w rozwoju kraju i realizacji przez obywateli ich celów życiowych.

Celowe jest także konsekwentne kontynuowanie rozpoczętych wcześniej reform. Dokończony zostanie proces prywatyzacji, co wzmocni ugruntowaną w gospodarce własność prywatną. Zwiększona zostanie swoboda prowadzenia działalności gospodarczej poprzez odejście od nadmiernych i skomplikowanych procedur administracyjnych. Niezbędne jest funkcjonowanie w większej niż dotychczas skali partnerstw publiczno-prywatnych.

Konieczna jest zmiana filozofii i zdecydowane przejście od modelu administrowania do zarządzania rozwojem. Kluczową kwestią jest właściwe – a więc równocześnie realistyczne i ambitne – określanie celów rozwojowych i zaprojektowanie instrumentów ich realizacji, a następnie podejmowanie konsekwentnych działań prowadzących do ich urzeczywistnienia.

Obok zapewnienia odpowiedniego poziomu środków finansowych przeznaczonych na realizację polityki rozwoju – pochodzących ze środków pomocowych UE, budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego - niezwykle istotnym czynnikiem,

decydującym o rozwoju kraju, jest funkcjonowanie profesjonalnego systemu zarządzania w sektorze publicznym. Jego jakość jako całości oraz na poszczególnych szczeblach zarządzania decyduje w dużej mierze o zdolności do odpowiedniego reagowania państwa czy też regionu na strategiczne wyzwania pojawiające się we współczesnym świecie.

O sprawności systemu w poważnym stopniu decydują tworzący go ludzie. Ważne jest, aby kadry odpowiedzialne za projektowanie i zarządzanie procesami rozwojowymi miały ku temu odpowiednie kompetencje. Ich dobór, zarówno w administracji centralnej jak i lokalnej, powinien następować na podstawie posiadanej wiedzy i umiejętności. System zarządzania w sektorze publicznym powinien również uwzględniać współpracę z partnerami ze świata nauki, gospodarki, organizacji społecznych oraz umiejętnie angażować ich w realizację strategii rozwoju.

Zarządzanie rozwojem wymaga nie tylko determinacji władzy publicznej, lecz także partnerskiego zaangażowania ze strony uczestników społeczeństwa obywatelskiego i większego otwarcia się instytucji publicznych na idee i rozwiązania płynące od obywateli. Rozwój społeczny nie polega bowiem jedynie na rozwoju świadczeń i usług społecznych, lecz jest zjawiskiem znacznie szerszym, dotyczącym wielu procesów pobudzających komunikowanie i organizowanie się jednostek, społeczności i instytucji wokół wspólnych celów. Obejmuje on rozwój instytucji i zachowań społecznych, zmierzających w kierunku tworzenia demokracji obywatelskiej, w której wolności gospodarcze opierają się na wolnościach obywatelskich i wzajemnie - dobrobyt społeczeństwa, budowany na przedsiębiorczości, współpracy i wolności gospodarczej, sprzyja wolnościom obywatelskim i wzmacnianiu wzajemnego zaufania. Jakość kapitału społecznego – zaufanie między ludźmi i instytucjami, poziom aktywności obywatelskiej, umiejętności współpracy i komunikowania, potencjał kulturowy i kreatywny – przekłada się bowiem także na warunki życia i trwałą dobrostan obywateli oraz zrównoważony rozwój kraju.

W takim modelu demokracji obywatele czynnie włączają się w budowę wspólnego państwa i podejmują odpowiedzialność za los swój, społeczności oraz przyszłych pokoleń. Chodzi więc o stworzenie obywatelom takich warunków, aby nie tylko biernie uczestniczyli w procesach rozwojowych, ale je kreowali. Efektywny dialog obywatelski, umożliwiający obywatelom aktywne kreowanie procesów rozwojowych, musi być zbudowany m.in. na poszerzaniu zakresu konsultacji społecznych i umożliwienia obywatelom uczestnictwa w kształtowaniu polityk publicznych na każdym etapie ich tworzenia. Rzeczywiste przeprowadzenie zmian o charakterze cywilizacyjnym nie będzie bowiem możliwe bez przemiany dominującej postawy obywatelskiej z „biernego odbiorcy” na „aktywnego uczestnika”.

Istotne jest również rozwijanie i promocja dialogu społecznego na wszystkich trzech poziomach: krajowym, regionalnym i zakładowym, celem wypracowywania optymalnych rozwiązań w obszarze polityk publicznych państwa, służących wzrostowi konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki, pozwalającego na wypracowanie konsensusu w obszarze stosunków pracy, a także dających gwarancję szerszej akceptacji społecznej przyjmowanych rozwiązań.

Istotną rolę w realizacji partnerstwa z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego w oparciu o zasadę pomocniczości odgrywa zlecenie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym.

Uruchamiając i wspierając społeczne siły dynamizujące rozwój i tworząc system polegający na upodmiotowieniu społeczeństwa w procesach rozwoju należy pamiętać o zagrożonych wykluczeniem społecznym. Problem pogłębia fakt, że stosowane dotychczas instrumenty polityki społecznej okazały się nie do końca skuteczne. Niezbędne jest

wspieranie innowacyjnych instrumentów pozwalających zmniejszać skutki wykluczenia społecznego, tworzących społeczną wartość dodaną, w tym ekonomii społecznej. Poziomą spójność społeczną, a zwłaszcza istniejące zróżnicowanie dochodowe oraz szanse rozwojowe różnych grup, warunkuje w znacznym stopniu cele rozwojowe w takich obszarach, jak jakość życia czy ograniczanie ubóstwa.

Czynnikiem o rosnącym znaczeniu dla nowoczesnego rozwoju jest kultura, czyli przyjęte przez społeczeństwo wartości, normy zachowań, kody umożliwiające porozumiewanie się oraz praktyki warunkujące współpracę. To one w głównym stopniu determinują gotowość do podejmowania ryzyka oraz działań twórczych i innowacyjnych, mają istotny wpływ na zdolność do współdziałania i tworzenia kapitału społecznego. We współczesnym szybko zmieniającym się społeczeństwie kultura jest głównym źródłem służącym tworzeniu osobistych i grupowych tożsamości oraz nadawania sensu działaniom indywidualnym i zbiorowym. W efekcie kultura nabiera coraz większego znaczenia jako czynnik rozwoju, sama ulegając pod wpływem zmian cywilizacyjnych głębokim przeobrażeniom. W ich wyniku kultura staje się przestrzenią innowacji, w której poszukiwane i testowane są nowe formy podmiotowości, uczestnictwa, konsumpcji oraz wytwarzania wartości. Wywierają one bezpośredni (m.in. w postaci przemysłów kultury i przemysłów kreatywnych) oraz pośredni wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy.

## Wizja Polski 2020

### **Polska w roku 2020 to: aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka i sprawne państwo**

Najbliższe dziesięciolecie ma kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego Polski. Będzie to dekada równoważenia finansów publicznych i zwiększania oszczędności, przy trwającym równolegle rozwoju opartym na likwidowaniu największych barier rozwojowych (tj. odrabianiu zaległości w infrastrukturze i zmniejszaniu różnic między regionami). Jednocześnie powinna to być jednak dekada rozwoju w coraz większej mierze opartego na edukacji, impecie cyfrowym i innowacyjności.

W efekcie, Polska w 2020 roku będzie lepiej wykorzystywać posiadane potencjały gospodarcze, społeczne i instytucjonalne w celu zapewnienia szybkiego rozwoju kraju i poprawy warunków życia ludności. Skończy się etap rozwoju opartego na wykorzystywaniu prostych rezerw wynikających z transformacji i na likwidowaniu post-transformacyjnych luk rozwojowych bezpośrednimi interwencjami, finansowanymi w pewnym zakresie z zewnętrznych źródeł. Gospodarka w coraz większym stopniu przechodzi do paradygmatu rozwoju dojrzałego, budowanego na filarach innowacyjności, terytorialnego równoważenia rozwoju i efektywności.

Po okresie wychodzenia ze spowolnionego rozwoju będącego rezultatem kryzysu światowego, realizowany będzie scenariusz stabilnego rozwoju. Nacisk położony na budowę sprawnego i efektywnego państwa współgra z reformami podejmowanymi w tym czasie w zakresie finansów publicznych, zabezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, edukacji, nauki, kultury, gospodarki, sprawiedliwości, demokracji. Impulsy rozwoju przychodzą ze strony zastosowanych rozwiązań makroekonomicznych, w mniejszym zaś stopniu w wyniku bezpośrednich interwencji mikroekonomicznych. Procesy te korespondują z otoczeniem zewnętrznym, w którym Europa i świat powracają na ścieżkę wzrostu i integracji.

Polska gospodarka przekształca się w gospodarkę w coraz większym stopniu opartą na wiedzy, przy zachowaniu silnej bazy wytwórczej i przemysłowej jako źródle wzrostu produktywności i poprawy konkurencyjności. Taki model rozwoju zyskuje akceptację większej części społeczeństwa, które w podmiotowy sposób uczestniczy w tworzeniu i realizacji procesów modernizacyjnych. Zapewnienie dostępu do wiedzy stanowi ważny impuls do zwiększenia aktywizacji zawodowej, w tym osób wykluczonych, zmniejszając zagrożenie bezrobociem strukturalnym, a także ograniczając zjawisko skrajnego ubóstwa.

Dynamika wzrostu gospodarczego będzie wyższa, niż u naszych sąsiadów. Zakłada się, że w 2020 roku Polska osiągnie 74-79% średniego unijnego PKB per capita. Wdrożenie głównych założeń rozwojowych ŚSRK w obszarze infrastruktury, rozwoju zasobów ludzkich i promowania przedsiębiorczości, przy jednoczesnym zakończeniu z sukcesem programu uzdrowienia finansów publicznych pozwoli Polsce w perspektywie 2020 r. osiągnąć szybszą dynamikę wzrostu.<sup>4</sup> W horyzoncie roku 2020 wykorzystanie tego potencjału wymagać będzie zwiększenia podaży pracy m.in. dzięki rozpoczęciu procesu wydłużania wieku emerytalnego i przeprowadzeniu dalszych reform systemu zabezpieczenia społecznego. Wprowadzone będą, po wcześniejszych dokładnych analizach kosztów i korzyści, zmiany w systemie podatkowym zachęcające firmy

---

<sup>4</sup> Utrzymanie obecnego potencjału rozwojowego Polski (bez podejmowania wskazanych w ŚSRK reform) pozwoliłoby na osiągnięcie 70% średniego poziomu PKB na mieszkańca w UE-27 około 2020 roku. Tempo konwergencji realnej w scenariuszu status quo (tj. przy utrzymaniu dotychczasowego potencjału rozwojowego Polski) byłoby w latach 2011-2020 istotnie niższe niż w okresie 2001-2010. W latach 2001-2010 PKB w Polsce w porównaniu do UE-27 wzrósł z 48% do 62%, a więc o 14 pkt. proc. W kolejnej dekadzie wzrost ten bez reform mógłby wynieść jedynie 8 pkt.proc. Przyjęte założenia – Instytut Badań Strukturalnych (IBS).

do inwestowania oraz budowania fundamentu pod innowacyjność polskiej gospodarki. Elementem budowy tego długofalowego potencjału rozwojowego Polski jest także trwała stabilizacja finansów publicznych i inflacji umożliwiająca wejście Polski do strefy euro.

Wykorzystanie zasobów pracy zostanie zwiększone do poziomu gwarantującego zaspokojenie potrzeb rozwojowych, co stanie się możliwe m.in. przez wzrost aktywności zawodowej osób starszych i kobiet. Aktywność zawodowa i adaptacyjność osiągną poziom konkurencyjny w stosunku do innych gospodarek na podobnym i wyższym poziomie rozwoju.

Dostępność transportowa i infrastrukturalna znacznie się poprawi i przestanie stanowić problem o charakterze opóźnienia cywilizacyjnego i bariery rozwojowej. Zostanie położony większy nacisk na zrównoważenie transportu i rozwój środków transportu bardziej przyjaznych środowisku.

Potrzeby energetyczne rozwijającej się gospodarki i społeczeństwa są zaspokajane, a źródła dywersyfikowane w zgodzie z wymogami środowiskowymi. Trwają przygotowania do wdrożenia energetyki jądrowej.

Zwiększenie spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej wzmocni siłę wewnętrzną i podstawy bezpieczeństwa państwa. Osiągnięty poziom rozwoju ekonomicznego przyczyni się do poprawy efektywności gospodarki oraz poziomu i jakości życia obywateli.

Polska zmniejszyła dystans do najlepszych europejskich krajów w skali, sposobie tworzenia i umiejętności wykorzystania kapitału intelektualnego. Intensyfikacja procesów rozwojowych i terytorialne równoważenie rozwoju pomogło obszarom problemowym zdefiniować i zmobilizować własne potencjały, prowadząc do lepszej niż dotychczas integracji całego kraju.

Dzięki tworzeniu warunków do pełniejszego wykorzystywania potencjału przez osoby i grupy zagrożone wykluczeniem, zmniejszono obszary występowania tego zjawiska. Państwo postrzegane jest przez obywateli, grupy społeczne i środowiska gospodarcze jako bardziej przyjazne i skuteczniejsze niż w 2010 roku.<sup>5</sup> Wzrasta stopień zaufania społecznego.

Cele wyznaczone w strategii Europa 2020 realizowane są w sposób harmonijny, jednakże z uwzględnieniem własnych uwarunkowań, poziomu rozwoju oraz priorytetów strategii krajowych. Polska zmierzać będzie do osiągnięcia celów określonych przez Unię Europejską realizując cele nastawione na wzrost konkurencyjności gospodarki, podnoszenie sprawności i efektywności instytucjonalnej oraz zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej.

W rezultacie kraj, najszerze kręgi społeczeństwa i poszczególni obywatele pomyślnie realizować będą swoje cele i zaspokajać potrzeby materialne, społeczno-polityczne oraz aspiracje kulturalne i cywilizacyjne, łącznie z udziałem w życiu społeczności międzynarodowej. Polska będzie krajem dobrze zorganizowanym, mającym ugruntowane warunki trwałego rozwoju, stwarzającym szeroki zakres możliwości i szans rozwoju jednostki. Pozwoli to na zwiększenie poczucia sprawiedliwości oraz solidarności społecznej, a także wzrost zaufania społecznego.

---

<sup>5</sup> W 2010 r. poziom zaufania do administracji publicznej wynosił 42% (CBOS).

Podczas realizacji Wizji Polski w 2020 roku zasadniczą rolę odegrają następujące działania w kluczowych obszarach rozwoju:

**Przekształcenia instytucjonalne utrwalające sprawne państwo - wyższa jakość funkcjonowania instytucji publicznych, aktywna rola kapitału społecznego.**

Modernizacja państwa w okresie do 2020 r. polegać będzie na realizacji interesu publicznego w harmonijnej zgodzie z zasadą respektowania dobra każdego obywatela Polski. Służyć temu będzie dobre zarządzanie krajem, zgodnie z nowoczesnymi standardami - zarządzanie przez cele określone w sposób racjonalny i realistyczny, angażujące różne podmioty, integrujące różne polityki publiczne i uwzględniające specyficzne uwarunkowania i potrzeby zróżnicowanych terytoriów oraz oparte na zasadzie otwartego rządzenia. Wizja Polski jako sprawnego państwa obejmuje rozwiązania systemowe, procedury i instytucje, które służą efektywnej i przyjaznej realizacji praw i zaspokajaniu potrzeb i aspiracji obywateli. To także infrastruktura instytucjonalno-prawna, która pozwala na budowę przewag konkurencyjnych kraju i działających w nim podmiotów gospodarczych i społecznych.

Realizacja powyższej wizji oznacza przeprowadzenie działań modernizacyjnych oraz reform polityczno-ustrojowych i instytucjonalnych. W nurcie rozwoju instytucjonalnego Polski wprowadzone zostaną nowoczesne mechanizmy działania administracji publicznej. Wypracowany zostanie nowy model włączania środowisk społecznych, gospodarczych i naukowych w nurt przemian społeczno-gospodarczych, tak by stały się one aktywnym partnerem dla planowania i realizacji działań rozwojowych. Jednocześnie zwiększy się rola samorządu terytorialnego w polityce rozwoju i kształtowaniu przestrzeni publicznej, co ma znaczenie dla wszystkich obszarów rozwoju.

Efektywne i otwarte na problemy obywatela instytucje publiczne sprzyjać będą wzrostowi poziomu zaufania, zaś prowadzona debata publiczna, włączająca obywateli w proces kształtowania polityki rozwoju oraz zwiększony dostęp do wiedzy i informacji publicznej tworzyć będzie przesłanki dla zrozumienia i wzrostu akceptacji społecznej dla podejmowanych przemian społeczno-gospodarczych. Troska o interes publiczny, wysoka jakość przestrzeni i debaty publicznej, rosnąca aktywność obywatelska – indywidualna i zinstytucjonalizowana – oraz zwiększona rola potencjału kreatywnego i intelektualnego sprzyjać będą budowie społeczeństwa obywatelskiego.

Procesy rozwojowe wspierane będą przez stopniowe uwalnianie publicznych środków finansowych. Pozytywne efekty zaczną przynosić działania na rzecz równoważenia finansów publicznych oraz zmiany systemowe umożliwiające odchodzenie od dotychczasowej struktury wydatków publicznych w kierunku wzrostu wydatków na badania, rozwój i naukę, przy spadku relatywnego udziału wydatków sztywnych. Wzrostowi efektywności środków publicznych sprzyjać będzie lepsze wykorzystanie pozabudżetowych źródeł finansowania rozwoju. W wielu przypadkach, choć zmiany zostaną zapoczątkowane już w pierwszej fazie realizacji SRK, ich efekty widoczne będą dopiero w dłuższym okresie.

**Efektywny rozwój społeczno-gospodarczy i wysoka konkurencyjność gospodarki - wzrost gospodarczy zapewniający Polsce 74-79% poziomu PKB per capita UE w 2020 r., gospodarka oparta na wiedzy, nowoczesna infrastruktura, rozwój kapitału ludzkiego - wiodącymi atutami konkurencyjności.**

W 2020 roku Polska będzie krajem o nowoczesnej gospodarce, charakteryzującej się wysoką wydajnością pracy. Wyeliminowane zostaną główne bariery wzrostu jak niski poziom zatrudnienia, niedostosowanie popytu i podaży pracy; infrastruktura transportowa,

energetyczna i informatyczna rozwiną się w stopniu wystarczającym do zaspokojenia potrzeb rozwojowych.

Istotnym czynnikiem poprawy konkurencyjności gospodarki będą skutecznie przeprowadzane zmiany strukturalne. Chociaż w przemyśle będzie dominował sektor średnich technologii, to najszybciej rozwijać się będą sektory zaawansowanych technologii oraz usług o najwyższej wartości dodanej. Wprowadzone rozwiązania w zakresie efektywnych mechanizmów wspierania innowacyjności oraz wzrost nakładów publicznych na inwestycje w badania i rozwój stymulować będą rosnące zaangażowanie podmiotów prywatnych w tym obszarze. Przewagi konkurencyjne będą także budowane w oparciu o specjalizację regionów, która sprzyja występowaniu ponadprzeciętnej koncentracji podmiotów gospodarczych danej branży, co wpływa na tworzenie się w tych regionach struktur klastrowych, charakteryzujących się większą skłonnością uczestniczących w nich podmiotów do innowacyjności, internacjonalizacji i wzrostu poziomu kapitału społecznego.

Konkurencyjna gospodarka to gospodarka dysponująca odpowiednimi, efektywnie wykorzystywanymi zasobami energii pozwalającymi na dynamiczny wzrost. Do 2020 r. większość działań związanych z dywersyfikacją źródeł i nośników energii wkroczy w decydującą fazę realizacji. Wzrost efektywności energetycznej gospodarki oraz większe wykorzystanie źródeł odnawialnych sprzyjać będzie zmniejszaniu emisji CO<sub>2</sub> i realizacji zobowiązań wynikających z pakietu klimatyczno-energetycznego. Warunkiem realizacji celów rozwojowych kraju, obok dostępu do energii, jest także przyjazne człowiekowi środowisko, będące podstawą jego egzystencji i służące zaspokajaniu licznych potrzeb. Wprowadzone zostaną nowoczesne rozwiązania służące racjonalnemu korzystaniu z zasobów, przy równoczesnym zmniejszaniu oddziaływania działalności człowieka na środowisko.

Rosnąca przewaga konkurencyjna kraju w coraz większym stopniu wynikać będzie z rozwoju kapitału ludzkiego, tworzonego przez coraz lepiej wykształconych, bardziej aktywnych i obdarzonych umiejętnościami umożliwiającymi łatwe poruszanie się na rynku pracy obywateli, a także z rozwoju kapitału społecznego, wzmacniającego kompetencje i postawy sprzyjające współpracy, komunikacji, kreatywności, otwartości i umiejętności elastycznego wykorzystywania posiadanej wiedzy i doświadczenia. Sprzyjać temu będą m.in. reformy systemu kształcenia i szkolnictwa wyższego polegające zarówno na zmianach organizacyjnych i zasad finansowania, jak również na wprowadzeniu nowoczesnych programów nauczania, które przyczynią się do kształcenia kluczowych kompetencji i postaw tj.: znajomości języków, wiedzy praktycznej, umiejętności pracy w zespole, umiejętności wykorzystania nowoczesnych technologii czy kreatywnego myślenia. Nastąpią też zmiany w podejściu do procesu kształcenia przez upowszechnienie rozwiązań z zakresu uczenia się przez całe życie (*life long learning*). Aktywności zawodowej Polaków sprzyjać będzie tworzenie dogodnych warunków dla łączenia funkcji zawodowych z rodzinnymi, działania na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych i pozostających bez pracy oraz działania ograniczające zachęty do przedwczesnego odchodzenia z rynku pracy oraz ułatwiające kontynuowanie pracy zawodowej dzięki upowszechnieniu zdrowego stylu życia. Na rozwój kapitału ludzkiego wpływać będzie również rozwój infrastruktury społecznej, w tym infrastruktury kultury. Zarówno nowoczesne instytucje kultury, szkoły artystyczne jak i instytucje działające w obiektach zabytkowych tworzą bowiem przestrzeń dla kształtowania kompetencji kluczowych, stanowiąc jeden z ważnych czynników rozwojowych kraju.

Większej stabilności gospodarki służyć będzie równoważenie finansów publicznych przez racjonalizację wydatków publicznych i poprawę ich struktury w kierunku zwiększania udziału wydatków rozwojowych. Jednocześnie stabilność warunków gospodarowania umożliwiać będzie utrzymywanie niskiego poziomu inflacji, deficytu finansów publicznych oraz salda na rachunku obrotów bieżących.

**Spójność społeczno-gospodarcza i terytorialna - większa spójność terytorialna, dostępność usług publicznych, szeroka skala szans rozwoju jednostki, mądra i efektywna integracja społeczna.**

Podniesienie konkurencyjności polskiej gospodarki i zapewnienie stabilnych podstaw długofalowego rozwoju kraju jest możliwe jedynie wówczas, gdy wszystkie obszary oraz wszystkie jednostki i grupy społeczne będą miały możliwość w nim uczestniczyć i czerpać z generowanych przez te przemiany korzyści.

W okresie do 2020 r. większa spójność, zarówno w wymiarze społecznym jak i terytorialnym, zostanie osiągnięta głównie dzięki interwencji publicznej ukierunkowanej na wykorzystanie potencjałów rozwojowych wszystkich regionów, a także dzięki działaniom podejmowanym w ramach polityk społecznych w zakresie profilaktyki, ratownictwa i aktywizacji w przypadku takich zagadnień społecznych jak ubóstwo i wykluczenie społeczne. W konsekwencji zmniejszy się zróżnicowanie mierzone podstawowymi wskaźnikami odnoszącymi się do najważniejszych czynników rozwoju terytorialnego. Nie oznacza to jednak automatycznego zmniejszenia zróżnicowania w zakresie poziomu PKB per capita czy zdolności do tworzenia lepszych miejsc pracy. Wyrównanie różnic w tym zakresie będzie wynikiem długotrwałych procesów przemian strukturalnych.

Efektywny, ale również zrównoważony system transportowy jest warunkiem niezbędnym do pełnego wykorzystania tkwiącego w gospodarce potencjału. W 2020 r. istniejące wysokiej jakości połączenia transportowe (miast wojewódzkich z Warszawą, połączenia transportowe wokół dużych ośrodków miejskich oraz zwiększające dostępność obszarów wiejskich, warunkujące dostępność rynków pracy, połączenia transgraniczne) będą wzmacniać proces terytorialnego równoważenia rozwoju kraju, a w efekcie również sprzyjać spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej kraju.

Do 2020 roku nastąpi poprawa dostępu obywateli do podstawowych usług publicznych. Zmniejszy się stopień peryferyjności obszarów przygranicznych dzięki zwiększeniu ich dostępności w relacjach krajowych i międzynarodowych. Procesy restrukturyzacyjne doprowadzą do wzrostu konkurencyjności i dywersyfikacji struktur gospodarczych na obszarach wiejskich przez modernizację i wzrost innowacyjności w sektorze rolno-spożywczym oraz rozwój pozarolniczych funkcji gospodarczych.

Zatrzymane zostaną również procesy marginalizacji na obszarach tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze i pobudzona zostanie zdolność do rozwoju dzięki procesom rewitalizacyjnym. W najbardziej zdegradowanych dzielnicach miast, w efekcie spójnych działań rewitalizacyjnych, nastąpi lokalizacja nowych funkcji, ożywienie i dywersyfikacja gospodarcza z jednoczesną poprawą sytuacji społecznej.

Podjęte zostaną działania bezpośrednio nakierowane na wzmocnienie spójności społecznej, zwiększenie aktywności osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz na zwiększenie efektywności świadczeń społecznych. Wykorzystane w tym celu będą przedsiębiorstwa społeczne funkcjonujące w systemie ekonomii społecznej, które nie tylko powodują wzmacnianie spójności społecznej, ale także pozwalają realizować wiele usług użyteczności publicznej, kreują kapitał społeczny oraz stanowią

spoiwo dla społeczności lokalnych, funkcjonując w oparciu o zasadę solidarności (przy tym nie są nastawione na osiągnięcie zysku).

Zwiększeniu spójności społecznej sprzyjać będzie podniesienie konkurencyjności gospodarki oraz znaczna poprawa sytuacji na rynku pracy. Podejście do spójności społecznej ulegnie przeorientowaniu przede wszystkim na efektywne wykorzystywanie potencjałów wszystkich osób z deficytami i dysfunkcjami utrudniającymi im samodzielne korzystanie z tych potencjałów. Tym samym instrumenty polityki społecznej będą nastawione przede wszystkim na likwidację bądź minimalizację przyczyn wykluczenia, a jeżeli okaże się to niemożliwe, na zapewnienie, by w największym możliwym stopniu nie przeszkadzały one w integracji ekonomicznej i społecznej. Zwiększeniu spójności społecznej sprzyjać będzie również poprawa zdrowotności Polaków, osiągnięta dzięki podjętym działaniom mającym na celu dostosowanie systemu ochrony zdrowia do trendów demograficznych.

### **Cel strategiczny i obszary interwencji**

*Celem głównym strategii średniookresowej staje się wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności.*

ŚSRK wskazuje, w jaki sposób osiągnane będą cele strategii Europa 2020, przy uwzględnieniu polskiej specyfiki i uwarunkowań, które przyczynią się do realizacji założonych krajowych celów rozwojowych.

ŚSRK określa kluczowe wskaźniki odzwierciedlające postęp w realizacji celów w wybranych obszarach strategicznych oraz wskazuje ścieżki dojścia do wyznaczonych poziomów, będące wytycznymi dla kierunków interwencji, działań i wskaźników szczegółowych 9 strategii zintegrowanych.

Dokonany w ŚSRK wybór trzech obszarów strategicznych (Sprawne i efektywne państwo, Konkurencyjna gospodarka, Spójność społeczna i terytorialna) oraz w ich ramach poszczególnych celów i priorytetowych kierunków interwencji jest odpowiedzią na kluczowe wyzwania w najbliższym dziesięcioleciu, która pozwoli na zintensyfikowanie procesów rozwojowych oraz uniknięcie dryfu rozwojowego.

Sprawnie działające państwo, efektywnie dysponujące dostępnymi środkami publicznymi i skutecznie odwołujące się do energii samoorganizującego się społeczeństwa obywatelskiego jest warunkiem realizacji przyjętych celów rozwojowych. Sprawne państwo jest: przejrzyste, przyjazne, pomocnicze i partycypacyjne. Sprawność państwa zależy od sprawności jego instytucji i zdolności do podejmowania oraz przeprowadzania niezbędnych reform w warunkach jak największej współpracy z obywatelami i akceptacji społecznej, a także od zdolności zarządzania w dobie dysponowania ograniczonymi środkami. System zarządzania rozwojem jest systemem złożonym, od jego jakości na wszystkich szczeblach organizacji państwa w dużej mierze zależy zdolność do identyfikowania wyzwań i problemów strategicznych oraz zdolność adekwatnej reakcji.

Ważne jest dokończenie procesu przechodzenia od administrowania do zarządzania rozwojem (przez wprowadzenie wszystkich elementów systemu zarządzania rozwojem kraju) prowadzącego do zwiększenia efektywności instytucji publicznych i optymalnej realizacji celów.

Dla sprawności instytucjonalnej państwa istotny jest sposób jego organizacji: zarówno naczelnymi organami państwa oraz centralnej administracji rządowej i podległych jej

instytucji, jak i podmiotów funkcjonujących na różnych poziomach terytorialnego podziału kraju. Ważnym aspektem sprawności państwa jest sprawność wymiaru sprawiedliwości. Państwo jest strażnikiem wolności, zarazem jednak pełni określone funkcje interwencyjne w ramach różnych polityk publicznych. Jest zatem selektywnie aktywne w obszarach, które wymagają wsparcia ze strony państwa na rzecz obywateli. Oznacza to, że instytucje publiczne nowoczesnego państwa powinny być otwarte na potrzeby obywatela i przedsiębiorstw, co jednak nie oznacza paternalistycznej troski, której celem jest zaspokojenie wszystkich potrzeb przez instytucje publiczne, lecz wiąże się z właściwą realizacją zasady pomocniczości. Zgodnie z tą zasadą instytucje państwa wspomagają obywateli w zaspokajaniu ich potrzeb i aspiracji nie tylko poprzez bezpośrednie świadczenie usług publicznych, lecz także przez stymulowanie rozwoju kapitału społecznego (np. poprzez partnerstwo publiczno-społeczne). Zdolność instytucji publicznych do takiego działania w znacznej mierze kształtować będzie opinia społeczeństwa o sprawności państwa i wpływać na akceptację dla przeprowadzanych reform. Tworzyć jednocześnie będzie podłoże do aktywnego włączania obywatela w kreowanie procesów rozwojowych.

Sprawność państwa wymaga tworzenia dobrego prawa, regulacji sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości, jak i kreowania stabilności makroekonomicznej oraz warunków do wzrostu dochodów państwa, przy udziale partnerów społeczno-gospodarczych.

Ważnym zadaniem jest zapewnienie środków na działania rozwojowe. W pierwszym okresie realizacji strategii (tj. w latach 2012-2015) działania państwa nie powinny ograniczać się wyłącznie do niwelowania skutków spowolnienia gospodarczego spowodowanego kryzysem światowym, ale również tworzyć podstawy do budowy nowych przewag konkurencyjnych polskiej gospodarki. Zadaniem pozostaje jednocześnie likwidacja istniejących barier rozwojowych, „wąskich gardeł”, które utrudniają zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki, przede wszystkim zmniejszenie wysokiego deficytu finansów publicznych, wzrost środków na działania rozwojowe oraz usprawnienie systemu finansowania polityk publicznych, jak też finansowania instytucji jednostek samorządu terytorialnego.

Dostępne, ograniczone środki budżetowe powinny zostać skoncentrowane i ukierunkowane na wybrane obszary, które w największym stopniu przyczyniają się do zwiększania konkurencyjności gospodarki. Jednocześnie powinna nastąpić stopniowa realokacja struktury wydatków publicznych w kierunku zwiększania wydatków na działania rozwojowe.

Sprawnie działające państwo zapewnia bezpieczeństwo swoim obywatelom we wszystkich jego aspektach, reaguje w sytuacjach kryzysowych oraz eliminuje sytuacje mogące stwarzać lub stwarzające zagrożenia dla zdrowia i życia obywateli. Konieczne jest w tym celu zbudowanie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa państwa łączącego bezpieczeństwo z rozwojem kraju oraz obejmującego wszystkie struktury państwa. Do zadań, jakie należy podjąć w zakresie bezpieczeństwa obywateli należy zaliczyć również działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, które wpływa zarówno na poziom życia, stan zdrowia społeczeństwa, jak i możliwości rozwoju. Budowa silnego kapitału społecznego przyczyni się natomiast do wzmocnienia potencjału rozwojowego kraju oraz do legitymizacji i akceptacji społecznej dla przeprowadzanych zmian.

Zwiększanie konkurencyjności gospodarki jest kluczowym zadaniem warunkującym rozwój kraju i pozycję Polski na rynku światowym. Sprawne i oparte na zdrowych zasadach funkcjonowanie gospodarki, jej efektywność i nowoczesność decydują o zamożności obywateli, zdolności państwa do realizacji swoich funkcji oraz jego

bezpieczeństwie. Współczesny system globalnych powiązań stwarza ogromne możliwości rozwoju, równocześnie jednak wystawia gospodarki narodowe, w tym również polską, na presję konkurencyjną o niespotykanej dotychczas skali. Tradycyjne przewagi konkurencyjne tracą na znaczeniu. Stąd niezmiernie pilną potrzebą jest wypracowanie nowych przewag, opartych na wiedzy, kapitale intelektualnym, kapitale społecznym, rezultatach cyfryzacji.

W ciągu najbliższej dekady radykalnej poprawie podlegać będzie system kształcenia oraz warunki dla kształtowania postaw uczenia się przez całe życie, w tym także uczenia się innego niż formalne. Młodzi ludzie uzyskają najbardziej aktualną wiedzę umożliwiającą im funkcjonowanie we współczesnej cywilizacji, rozwinię się ich ciekawość świata, kreatywność, chęć poszukiwania oryginalnych rozwiązań, umiejętność współpracy oraz kompetencje niezbędne do samodzielnego rozwoju w przyszłości. Szkolnictwo wyższe zmierzać będzie do funkcjonowania według modelu uniwersytetu trzeciej generacji (tj. łączącego rolę edukacyjną i badawczą z wdrażaniem innowacji i biznesem). Wzmocnieniu ulegną jego związki z przemysłem. Wzrośnie liczba absolwentów kierunków technicznych i przyrodniczych. Wzmocniony zostanie kapitał intelektualny będący solidnym fundamentem dla nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki.

Równocześnie prowadzone będą działania na rzecz wzrostu innowacyjności gospodarki. Wzrosną publiczne nakłady na B+R i jednocześnie poprawi się efektywność wykorzystania tych środków oraz stworzone zostaną warunki stymulujące nakłady sektora prywatnego na ten cel. Poprawie ulegnie komercjalizacja wyników prac badawczych. Wspierany będzie rozwój zaawansowanych technologii, wzrośnie liczba innowacyjnych przedsiębiorstw. Nastąpi zwiększenie zatrudnienia ogółem oraz w sektorach o wysokiej wartości dodanej. W efekcie polska gospodarka zwiększy liczbę patentów, innowacji oraz nowych technologii.

Istniejący potencjał gospodarczy wymaga właściwego wykorzystania. Wspierana będzie specjalizacja regionów oparta na ich zasobach i możliwościach rozwojowych.

Szczególną uwagą będą objęte warunki funkcjonowania przedsiębiorstw. Kwestia ta wymaga szerokiego spektrum działań – od stworzenia korzystnego środowiska regulacyjnego oczyszczonego ze zbędnych i dotkliwych dla przedsiębiorców obciążeń administracyjnych, przez ułatwienie finansowania działalności, po wsparcie budowy nowoczesnej i funkcjonalnej infrastruktury. Podstawowe znaczenie ma tutaj rozwój i poprawa dostępności do infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej.

Istotny wpływ na wzrost konkurencyjności gospodarki będzie miało zwiększenie produktywności i wydajności pracy. Czynnikiem o rosnącym strategicznym znaczeniu dla osiągnięcia tego celu będzie właściwe wykorzystanie przez gospodarkę efektów cyfryzacji i możliwości stwarzanych przez ewolucję od społeczeństwa informacyjnego do sieciowego społeczeństwa cyfrowego. Niezwykle istotne będzie także zmniejszenie energochłonności oraz zapewnienie stabilnych i adekwatnych do potrzeb dostaw energii po konkurencyjnych cenach.

W celu poprawy spójności społecznej i terytorialnej tworzone będą warunki do rozprzestrzeniania procesów rozwojowych zarówno w kontekście geograficznym - na różne obszary o słabszych potencjałach, jak i włączania w procesy rozwojowe tych, którzy pozostawali dotychczas tylko biernymi odbiorcami zachodzących zmian. Procesom rozwojowym towarzyszy zwykle rozwarstwienie, które jest wynikiem splotu różnych czynników: zapóźnień infrastrukturalnych, przestarzałej struktury społeczno-gospodarczej, niskiej produktywności i innowacyjności, słabości kapitału ludzkiego i społecznego. Podejmowane działania wyrównawcze nie zawsze przynosiły zamierzony

efekt. Dlatego też nacisk powinien być położony przede wszystkim na działania wydobywające i wspierające zróżnicowane potencjały, tak poszczególnych jednostek i grup społecznych, jak i poszczególnych terytoriów w oparciu o zasadę solidarności pokoleniowej i terytorialnej (polegającej na wyrównywaniu szans i konkurencyjności). W tym kontekście istotne jest z jednej strony zmniejszanie „luki rozwojowej” przez działania skierowane na eliminowanie barier ograniczających możliwości rozwojowe, z drugiej zaś wzmacnianie potencjałów rozwojowych. Większa spójność społeczna i przestrzenna umożliwia oddziaływanie czynników pro wzrostowych na różne obszary życia społeczno-gospodarczego. W układzie terytorialnym przejawia się to z jednej strony w stymulowaniu rozwoju ośrodków wzrostu konkurencyjności i innowacyjności, jakimi są ośrodki wojewódzkie, a z drugiej - we wzmacnianiu potencjału rozwojowego obszarów o słabszych wskaźnikach makroekonomicznych. Oddziaływanie ośrodków wzrostu na te obszary oraz rozprzestrzenianie procesów rozwojowych, wspierać będzie przemiany w sferze gospodarczej, jak i społecznej. Ważnym elementem spójności terytorialnej jest dbałość o zasoby przyrodnicze, w tym utrzymanie pełnej funkcjonalności ekosystemów. Dotyczy to zarówno poprawy infrastruktury, jak i uwzględniania potrzeb zrównoważonego zarządzania środowiskiem w procesach rozwojowych.

### **Zasady polityki rozwoju**

ŚSRK opiera się na zintegrowanym podejściu w planowaniu i podejmowaniu interwencji w ramach różnych polityk publicznych. Zintegrowane podejście pozwala na wykorzystanie endogenicznego potencjału terytoriów, ich zasobów i wiedzy. Umożliwia realizację interwencji ukierunkowanych na globalne wyzwania rozwojowe, a jednocześnie dostosowanych do lokalnych uwarunkowań. Podejście zintegrowane ułatwia łączenie różnych sektorowych i dziedzinowych interwencji, tak by efekt synergii był jak największy (integracja pozioma). Sprzyja również silniejszemu powiązaniu i koordynacji działań podejmowanych przez podmioty na różnych szczeblach zarządzania (integracja pionowa). Zintegrowane podejście łączy też aspekty gospodarcze, społeczne i terytorialne. Właściwie prowadzona polityka rozwoju, skoncentrowana tematycznie i terytorialnie, przyczyniać się będzie do lepszego dysponowania wszystkimi środkami publicznymi, co nabiera coraz większego znaczenia w kontekście ograniczonych krajowych środków finansowych i efektywnego wykorzystania środków unijnych, w tym w ramach perspektywy finansowej 2014-2020.

Założeniem stojącym u podstaw wskazanych w ŚSRK zadań państwa jest przekonanie, że interwencje publiczne powinny być kierowane przede wszystkim na te dziedziny i przedsięwzięcia, które przynoszą największą wartość dodaną dla osiągnięcia określonych celów i efektów rozwojowych. Koncentracja tematyczna interwencji publicznych na kluczowych dla rozwoju w najbliższych latach dziedzinach i wynikających z nich przedsięwzięciach, przy niezbędnej dla uzyskania oczekiwanego wpływu wielkości zaangażowanych środków, powinna wzmacniać istniejące potencjały rozwojowe i ich lepsze wykorzystanie. Takie podejście wzmacnia impulsy rozwojowe oraz umożliwia ich rozprzestrzenianie na inne obszary.

Koncentracja publicznych środków finansowych na realizacji ograniczonej liczby priorytetów, mających podstawowe znaczenie dla zapewnienia wzrostu gospodarczego i wzrostu konkurencyjności gospodarki pozwoli zapobiec ich rozpraszeniu, a przez to często mało efektywnemu wykorzystaniu. Zakres zaangażowania państwa powinien być zróżnicowany - interwencje będą podejmowane na tych polach, gdzie działanie rynku jest niewystarczające i w tym zakresie, jaki jest niezbędny do osiągnięcia zaplanowanych celów i rezultatów. W obszarach, w których siły rynkowe są wystarczające interwencja

publiczna będzie ograniczona do tworzenia warunków regulacyjnych, instytucjonalnych i organizacyjnych, ułatwiających podejmowanie określonych działań przez podmioty niepubliczne.

Wzrośnie znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego. W większym zakresie stosowane będą różne instrumenty inżynierii finansowej (poręczenia, pożyczki, preferencyjne kredyty oraz takie instrumenty kapitałowe jak fundusze załączkowe oraz podwyższonego ryzyka), co powinno przyczynić się do zwiększenia efektywności inwestowanych środków i ułatwić zaangażowanie m.in. organizacji pozarządowych w wykonywanie zleczanych przez administrację publiczną zadań publicznych. Dzięki pomocy zwrotnej znaczna część środków będzie mogła zostać ponownie wykorzystana, co umożliwi wsparcie większej liczby podmiotów niż w przypadku bezzwrotnych dotacji będących jednorazowym transferem środków pieniężnych. Warunkiem niezbędnym do zastosowania instrumentów inżynierii finansowej jest zachęcenie kapitału prywatnego do większego zaangażowania w finansowanie planowanych przedsięwzięć. Zaletą rozszerzenia zakresu stosowania instrumentów inżynierii finansowej jest zwiększenie zaangażowania instytucji finansowych, możliwość pozyskiwania dodatkowych środków oraz rozłożenie ryzyka ponoszonego w trakcie inwestycji na wszystkich uczestników procesu.

Skuteczność koncentracji tematycznej zależeć będzie w znacznej mierze od takiego ukierunkowania interwencji publicznej, które uwzględni specyfikę danego terytorium do którego interwencja jest adresowana. Konieczne jest przy tym zastosowanie terytorialnego podejścia do rozwoju, które polega z jednej strony - na wykorzystaniu wiedzy i doświadczenia lokalnych i regionalnych aktorów rozwoju, z drugiej zaś - na zastosowaniu analizy wyzwań i potencjałów rozwojowych, jak również funkcjonalnych powiązań między poszczególnymi obszarami w planowaniu i realizacji działań rozwojowych. Wynikiem podejścia terytorialnego powinno być zaprojektowanie specjalnie dla danego terytorium zestawu interwencji publicznych wywodzących się z kilku polityk, przy zaangażowaniu różnych podmiotów poziomu krajowego, regionalnego oraz lokalnego. Podejście terytorialne sprzyja spójnemu finansowaniu przyjętych celów rozwojowych w odniesieniu do przestrzeni i podnoszeniu efektywności interwencji publicznej w zgodzie z zasadą subsydiarności i wielopoziomowego zarządzania procesami rozwojowymi. Przez lepsze ukierunkowanie środków publicznych wzmacniane są specyficzne dla danego terytorium/obszaru procesy rozwojowe.

Dla uniknięcia dryfu rozwojowego konieczne jest przeprowadzenie wielu reform. Należy wszakże liczyć się z ograniczonymi środkami publicznymi w stosunku do zadań, jakie stawia ŚSRK 2020. W celu zwiększenia efektywności wydatkowania tych środków realizowana będzie zasada warunkowości przyznawania finansowania publicznego. Wielkość środków publicznych przeznaczana na różne zadania będzie uzależniona m.in. od rodzaju interwencji, podmiotów realizujących dane zadanie (np. wykorzystanie mechanizmu partnerstwa publiczno-prywatnego, szerokie zaangażowanie społeczności lokalnych, np. w formie ustawowo zdefiniowanej inicjatywy lokalnej), oczekiwanych rezultatów itp. Jednocześnie zasada warunkowości będzie uwzględniała uwarunkowania terytorialne.

Takie warunkowe przyznawanie środków publicznych powinno przynieść wymierne korzyści, zwłaszcza w sytuacji ograniczonych środków finansowych i podejmowanych działań oszczędnościowych. Nastawienie na rezultaty ułatwi osiąganie celów rozwojowych ŚSRK unikając rozpraszania środków, a tym samym wymusi lepsze ukierunkowanie planowanych interwencji publicznych. Instrumenty warunkowości mogą

z powodzeniem zarówno wspierać działania mające na celu przygotowanie warunków do przekształceń strukturalnych i inwestycji publicznych (np. zapewnienie odpowiednich zdolności administracyjnych i sprzyjającego środowiska regulacyjnego, rzeczywiste stosowanie pożytecznych zasad i standardów wskazanych m.in. w unijnych dyrektywach), jak i mobilizować instytucje publiczne oraz partnerów prywatnych do lepszej efektywności i skuteczności.

Wyznaczone cele rozwojowe będą osiągnięte w wyniku wielu interwencji w ramach poszczególnych polityk publicznych, za które są odpowiedzialne różne podmioty (resorty i instytucje). Wymagać to będzie dobrze działającej koordynacji interwencji zarówno na etapie programowania i planowania, jak i realizacji, tak aby uzyskiwać efekt synergii niezbędny dla osiągnięcia celów ŚSRK. Oznacza to odejście od podejścia sektorowego na rzecz horyzontalnego. Zasadzie tej muszą zostać podporządkowane mechanizmy wdrożeniowe w ramach wszystkich strategii i programów rozwoju, w tym reguły identyfikacji i finansowania przedsięwzięć.

Istotnym warunkiem dla wysokiej efektywności interwencji publicznych jest oparcie polityk publicznych na dowodach (*evidence based policies*), czyli podejmowanie decyzji zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym w oparciu o analizy. Służyć temu będzie wzmocnienie i rozszerzenie stosowania ewaluacji, tak aby w sposób systematyczny badać cały system polityki rozwoju, niezależnie od źródła finansowania interwencji. Istotnym wsparciem dla *evidence based policies* będzie odpowiedni potencjał analityczny w komórkach odpowiedzialnych za programowanie i realizację działań rozwojowych oraz stała współpraca z ekspertami zewnętrznymi. Ważne będzie stymulowanie rozwoju nowych metod analitycznych wynikających z rozwoju wiedzy i technik pomiaru (np. nowe źródła danych i informacji będące skutkiem zastosowań cyfryzacji), a także rozwoju wiedzy na temat identyfikowania, badania i zaspokajania potrzeb.

## **Ramy prawne, obowiązujące dokumenty krajowe i unijne**

### **Dokumenty krajowe**

Krajowy system dokumentów strategicznych został określony w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.). Ustawa ta m.in. definiuje średniookresową strategię rozwoju kraju, w tym horyzont czasowy jej obowiązywania, określa jej rolę oraz relacje z innymi dokumentami, ustala wewnętrzną strukturę. Ustanawia również wymóg okresowej aktualizacji strategii - co najmniej raz na cztery lata.

Mając na celu zwiększenie skuteczności programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz podniesienie jakości funkcjonowania instytucji publicznych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, opracowało Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 roku. Zakłada on głęboką przebudowę funkcjonującego dotychczas modelu programowania rozwoju kraju, w tym m.in. zintegrowanie planowania społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego.

Zaprezentowany w lipcu 2009 r. Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe (opracowany przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów) stanowi podstawę do debaty na temat przyszłości kraju. Jest to jedno z pierwszych tak szerokich rządowych opracowań diagnozujące obecną sytuację oraz przedstawiające dylematy wymagające rozstrzygnięcia w perspektywie horyzontalnej – łączącej działania sektorowe, a także rekomendujące rozstrzygnięcia wskazanych dylematów.

Raport jest narzędziem służącym do wypracowania strategicznej orientacji w rządzeniu państwem poprzez:

- identyfikację oraz opis 10 kluczowych wyzwań i towarzyszących im dylematów - szans i zagrożeń, jakie stoją przed Polską w ciągu najbliższych 20 lat;
- wielopłaszczyznową diagnozę pozwalającą określić miejsce, w jakim znajduje się Polska po 20 latach transformacji;
- wytyczenie ścieżki rozwoju Polski, która pozwoli uniknąć zagrożenia dryfem rozwojowym;
- rekomendację kierunków prowadzenia polityki państwa odpowiadających na zdiagnozowane wyzwania, tak by umożliwić i sprzyjać realizacji modelu zrównoważonego rozwoju Polski.

Podstawową grupą dokumentów istotnych dla średniookresowej strategii rozwoju kraju są powstające równoległe z nią: długookresowa strategia rozwoju kraju, zespół zintegrowanych strategii rozwoju oraz nowy Krajowy Program Reform - tzw. dokumenty nowej generacji. Podstawą tworzenia nowego systemu dokumentów strategicznych jest przyjęty przez Radę Ministrów w listopadzie 2009 r. Plan uporządkowania strategii rozwoju (z późn. zm.), który wyznacza główne strategie rozwoju służące realizacji celów rozwojowych ujętych w DSRK i ŚSRK (ograniczając jednocześnie liczbę obowiązujących strategii rozwoju do dziewięciu dokumentów tego typu). Ze względu na przyjęty tryb i harmonogram prac nad tymi dokumentami, są one ściśle skorelowane ze sobą i wzajemnie się determinują. Relacje te odpowiadają również przepisom określającym hierarchię strategii, zgodnie z którymi „średniookresowa strategia rozwoju kraju uwzględnia ustalenia zawarte w długookresowej strategii rozwoju kraju” oraz realizowana jest przez

inne strategie rozwoju. Krajowy Program Reform jest natomiast dokumentem określającym zespół działań, jakie polski rząd podejmuje w celu realizacji strategii Europa 2020.

Istotnym elementem nowego systemu jest Wieloletni Plan Finansowy Państwa przygotowywany na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.). Zawiera on prognozę środków przeznaczanych z budżetu państwa na realizację strategicznych celów rozwojowych w perspektywie czteroletniej.

### **Dokumenty unijne**

Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020, przyjęta przez Radę Europejską dnia 17 czerwca 2010 r., to kluczowy dokument dla średniookresowej strategii rozwoju kraju w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Jest to dokument o znaczeniu fundamentalnym dla rozwoju UE w ciągu najbliższej dekady. Określa działania, których podjęcie w skoordynowany sposób przez państwa członkowskie przyspieszy wyjście z obecnego kryzysu i przygotowuje europejską gospodarkę na wyzwania przyszłości. Strategia wyznacza trzy priorytety, których realizacja odbywać się będzie na szczeblu unijnym oraz krajowym: wzrost inteligentny (zwiększenie roli wiedzy, innowacji, edukacji i społeczeństwa cyfrowego), zrównoważony (produkcja efektywniej wykorzystująca zasoby, przy jednoczesnym zwiększeniu konkurencyjności) oraz sprzyjający włączeniu społecznemu (zwiększenie aktywności zawodowej, podnoszenie kwalifikacji i walka z ubóstwem). Efektem realizacji priorytetów strategii Europa 2020 będzie osiągnięcie pięciu wymiernych, współzależnych celów przedstawionych w strategii i dotyczących:

- ✓ wzrostu wydatków na działalność B+R,
- ✓ wzrostu wskaźnika zatrudnienia,
- ✓ wzrostu udziału osób z wyższym wykształceniem w społeczeństwie oraz zmniejszeniu odsetka osób wcześniej kończących naukę,
- ✓ ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> i osiągnięcia celów 20/20/20 w zakresie klimatu i energii,
- ✓ ograniczenia liczby osób żyjących w ubóstwie.

Instrumentem realizacji strategii Europa 2020 na poziomie unijnym jest siedem projektów przewodnich (zwanych również inicjatywami flagowymi) oraz 10 Zintegrowanych Wytycznych dla polityki gospodarczej i zatrudnienia państw członkowskich. Cele średniookresowej strategii rozwoju kraju w dużym stopniu wpisują się w realizację wszystkich tych projektów.<sup>6</sup>

cel II.2. ŚSRK Wzrost wydajności gospodarki » projekt przewodni Polityka przemysłowa w dobie globalizacji;  
cel II.3. ŚSRK Zwiększenie innowacyjności gospodarki » projekt przewodni Unia innowacji;  
cel II.4. ŚSRK Rozwój kapitału ludzkiego » projekt przewodni Mobilna młodzież; projekt przewodni Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia;  
cel II.5. ŚSRK Zwiększenie wykorzystania technologii cyfrowych » projekt przewodni Europejska agenda cyfrowa;  
cel II.6. ŚSRK Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko i cel II.7. ŚSRK Zwiększenie efektywności transportu » projekt przewodni Europa efektywnie korzystająca z zasobów

<sup>6</sup> W niniejszym dokumencie wskazano (wyróżnione kolorem w tabelach) działania wpisujące się bezpośrednio w realizację strategii Europa 2020.

cel III. 1. ŚSRK Integracja społeczna oraz cel III. 2. ŚSRK Zapewnienie dostępu i określonych standardów usług publicznych » projekt przewodni Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia oraz Europejski Program walki z ubóstwem.

Pozostałe cele średniookresowej strategii rozwoju kraju będą przyczyniać się w sposób pośredni do realizacji strategii Europa 2020. Szczególnie ważne są działania w ramach celów II.1. *Wzmocnienie stabilności makroekonomicznej* oraz I.2. *Zapewnienie środków na działania rozwojowe*, stanowiących m.in. odpowiedź na bariery wzrostu zidentyfikowane dla Polski przez Komisję Europejską – wysoki deficyt strukturalny finansów publicznych i niski ogólny poziom wydatków inwestycyjnych, w tym na infrastrukturę transportową i energetyczną.

Realizacja tych celów będzie przebiegała m.in. w rytmie Europejskiego Semestru, który stanowi obecnie podstawowy instrument koordynacji polityki gospodarczej UE.

Ważnym dokumentem jest także odnowiona Europejska Strategia Zrównoważonego Rozwoju, mająca na celu zrównoważenie wzrostu gospodarczego i wysokiego poziomu życia z ochroną środowiska naturalnego, przyjęta przez Radę Europejską 26 czerwca 2006 roku. Dokument koncentruje się na kwestiach związanych z zarządzaniem zasobami naturalnymi, w tym zaleca sposoby produkcji i konsumpcji, które chronią ograniczone zasoby Ziemi. Strategia ma na celu wzrost dobrobytu poprzez działania w takich obszarach jak: ochrona środowiska przyrodniczego (rozwój gospodarczy bez niszczenia środowiska), sprawiedliwość i spójność społeczna (tworzenie demokratycznego społeczeństwa dającego każdemu jednakowe szanse rozwoju), dobrobyt gospodarczy (wzrost zatrudnienia oraz stabilna praca), wypełnianie obowiązków na arenie międzynarodowej (współpraca międzynarodowa i pomoc krajom rozwijającym się we wkroczeniu na ścieżkę zrównoważonego rozwoju). Kraje członkowskie UE, w tym Polska, zobowiązane są do realizacji założeń tej strategii na podstawie dokumentów i polityk krajowych.

ŚSRK realizuje także działania wynikające z tzw. Pakietu energetyczno-klimatycznego. Pakiet energetyczno-klimatyczny jest to szereg rozwiązań legislacyjnych, przyjętych 17 grudnia 2008 r., zmierzających do kontrolowania i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych na terenie UE. Pakiet zakłada redukcję o 20% emisji gazów cieplarnianych w UE w stosunku do roku 1990, 20% udział energii odnawialnej w zużyciu energii ogółem w 2020 r. (dla Polski udział ten to 15%), 20% wzrost efektywności energetycznej do 2020 roku.

ŚSRK uwzględnia także cele wyrażone w innych materiałach i dokumentach o charakterze strategicznym zarówno krajowych, jak i unijnych odnoszących się do działań mających znaczenie dla funkcjonowania państwa, rozwoju gospodarki i społeczeństwa.

## **GLÓWNE OBSZARY INTERWENCJI, CELE I PRIORYTETY ROZWOJOWE**

### **Obszar strategiczny I. Sprawne i efektywne państwo**

#### **Cel I.1. Przejście od administrowania do zarządzania rozwojem**

Istotnym elementem zmian w zakresie zwiększania sprawności i efektywności państwa jest sposób jego organizacji: struktura, podział kompetencji i odpowiedzialności, mechanizmy koordynacji i współpracy oraz umiejętność zarządzania procesami, tak by państwo mogło skutecznie reagować na wyzwania wynikające z uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Dotyczy to zarówno naczelných organów państwa, centralnej administracji rządowej i podległych jej instytucji, jak i podmiotów funkcjonujących na różnych poziomach terytorialnego podziału kraju, tj. administracji rządowej w terenie oraz administracji samorządowej.

Instytucje publiczne skoncentrowane są częstokroć na wypełnianiu procedur, nie zaś na efektach podejmowanych działań, czemu sprzyja rozbudowany system regulacji. Niewystarczająca jest też koordynacja działań administracji rządowej i podległych jej podmiotów.

Nowoczesne instytucje publiczne to przede wszystkim instytucje efektywne, dostępne dla obywatela i otwarte na jego potrzeby, przejrzyste i przyjazne, gotowe na obywatelską partycypację i wspomagające obywatelską i społeczną energię. To, jak skutecznie i jak szybko będą one reagować na zmieniające się potrzeby i oczekiwania będzie w znacznej mierze kształtować opinię społeczeństwa o sprawności państwa, a przede wszystkim tworzyć klimat dla akceptacji społecznej dla zmian planowanych w ramach różnych polityk publicznych. Sprzyjać będzie również aktywnemu włączaniu się obywateli w procesy rozwojowe. Instytucje publiczne powinny więc być elastyczne, by móc reagować szybko i efektywnie, tak by zastosowane przez nie rozwiązania przynosiły największe korzyści zarówno dla obywatela, przedsiębiorcy, jak i państwa. Dlatego też kluczowym elementem zmian w funkcjonowaniu instytucji publicznych będzie przejście od administrowania do zarządzania. Oznacza to przesunięcie punktu ciężkości z podejścia pasywnego, zorientowanego na wypełnianie procedur, na rzecz podejścia aktywnego związanego z poszukiwaniem najlepszych rozwiązań i realizacją celów. Aby przejście od administrowania do zarządzania było możliwe, konieczny jest przegląd i analiza mechanizmów oraz zasad funkcjonowania instytucji publicznych zarówno tych funkcjonujących na poziomie krajowym, jak i na różnych poziomach administracji terytorialnej. Wynikiem takiego przeglądu będzie uporządkowanie kompetencji poszczególnych instytucji publicznych oraz wprowadzenie niezbędnych zmian strukturalnych i organizacyjnych.

Efektywnemu zarządzaniu rozwojem służyć będzie również dokończenie procesu wdrażania nowego systemu dokumentów strategicznych wytyczających wizję i zadania rozwojowe kraju. Istotne przy tym jest zbudowanie mechanizmów zapewniających spójność programowania społeczno-gospodarczego, regionalnego i przestrzennego oraz realizację celów strategicznych przez sprawne przygotowywanie oraz wdrażanie programów. Konieczne jest usprawnienie systemów zarządzania administracją poprzez szersze wykorzystanie narzędzi opartych na podejściu procesowym oraz zarządzaniu ryzykiem.

Jednocześnie wprowadzane będą działania zmierzające do poprawy jakości tworzonego prawa. Jakość prawa jest bowiem czynnikiem determinującym sposób funkcjonowania państwa. Przesądza o skuteczności działania jego organów, wpływa na jakość życia obywateli, decyduje o konkurencyjności gospodarki. Funkcjonalne prawo powinno być

adekwatne do potrzeb regulacji, ograniczając interwencje państwa w życie jednostek czy działalność organizacji i przedsiębiorstw do uzasadnionego minimum. Powinno też odpowiadać dynamice rozwoju współczesnej cywilizacji, nadążając za realnie zachodzącymi procesami społecznymi, gospodarczymi i technologicznymi. Podstawą do podjęcia zmian będzie przegląd obowiązującego ustawodawstwa, a w jego efekcie zapewnienie spójności, aktualności i adekwatności przepisów oraz wyeliminowanie zbędnych regulacji, uproszczenie procesów legislacyjnych.

Lepszej komunikacji między instytucjami publicznymi a obywatelami sprzyjać będzie rozwój technik teleinformatycznych, zwiększenie dostępności do infrastruktury w tym zakresie oraz realizacja idei otwartego rządu, dającej obywatelom możliwość aktywnego uczestnictwa w tworzeniu prawa i realizacji polityk. Nowoczesne technologie pozwalają upowszechniać formułę e-konsultacji na każdym etapie tworzenia polityk publicznych. Konieczne jest przy tym wykorzystanie i wzmocnienie już istniejących kanałów komunikacji rządu z obywatelami.

#### Priorytetowe kierunki interwencji publicznej:

##### **I.1.1. Uporządkowanie kompetencji umożliwiające realizację działań rozwojowych**

W wyniku przeglądu instytucji publicznych wprowadzone zostaną zmiany w zakresie kompetencji poszczególnych podmiotów (administracji rządowej i podległych jej podmiotów, między administracją rządową a samorządową, w ramach administracji samorządowej), tak by nie dublował się zakres ich odpowiedzialności oraz wzmocniona została koordynacja niezbędna dla realizacji działań rozwojowych. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego. Uporządkowanie ich kompetencji oznaczać będzie przeniesienie na poziom regionalny i/lub lokalny części zadań administracji rządowej i instytucji pozabudżetowych w obszarach, które ze względu na swój charakter powinny należeć do kompetencji samorządu. W ślad za określeniem zakresu wskazanych zmian nastąpi dostosowanie sposobu finansowania wykonywanych zadań, co może się wiązać z wprowadzeniem modyfikacji w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Wypracowane rozwiązania z założenia nie powinny powodować zwiększenia obciążeń budżetu państwa, a jedynie poprawić efektywność wydatkowania pieniędzy publicznych, m.in. przez lepsze dostosowanie do zadań, czemu będzie sprzyjać większa elastyczność gospodarowania środkami.

Dokończony zostanie proces wprowadzania nowego systemu dokumentów strategicznych, opartego na długo- i średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz na 9 strategiach zintegrowanych, a także uwzględniającego koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. Proces ten będzie polegał na inwentaryzacji i konsolidacji dotychczas obowiązujących programów i innych dokumentów wdrożeniowych oraz na opracowaniu i wdrożeniu nowych, niezbędnych programów i instrumentów realizacyjnych dla strategii zintegrowanych. Jednocześnie aktualizacji podlegać będą strategie rozwoju województw, które powinny uwzględniać cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego, a także odpowiednich strategii ponadregionalnych. Przygotowane zostaną dokumenty związane z kolejną perspektywą finansową UE (2014-2020), dostosowane do nowych zasad polityki spójności (uwzględniające m.in. warunkowość i koncentrację tematyczną), Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej oraz do priorytetów strategii „Europa 2020”.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
uporządkowanie i zapewnienie spójności kompetencji poziomej i pionowej w ramach administracji publicznej wraz z dostosowaniem systemu finansowania		Strategia Sprawne Państwo, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
wzmocnienie koordynacji działań rozwojowych (w tym Europa 2020, planowanie przestrzenne, itp.) – Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju we współpracy z właściwymi ministrami		Strategia Sprawne Państwo, inne strategie zintegrowane
opracowanie i wdrażanie dokumentów strategicznych nowej generacji – w tym m.in. programów realizujących zintegrowane strategie rozwoju, dokumentów związanych z nową perspektywą finansową UE		wszystkie strategie zintegrowane, strategie rozwoju województw
przygotowanie i wdrożenie kompleksowego systemu monitorowania procesów rozwojowych w kraju i regionach		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategie rozwoju województw

### I.1.2. Zwiększenie efektywności instytucji publicznych

Kluczowe dla zwiększenia efektywności działania instytucji publicznych będą zmiany ich struktury oraz sposobu zarządzania. Przeformułowane zostaną zasady odpowiedzialności ministrów za działy administracji rządowej. Ustanowione zostaną jednolite zasady funkcjonowania administracji m.in. w zakresie wynagrodzeń.

Poprawie efektywności instytucji publicznych służyć będzie wprowadzenie modelu menedżerskiego zarządzania publicznego, charakteryzującego się m.in. nastawieniem na obywatela, skoncentrowaniem uwagi na kontroli wyników, a nie procedur, zwiększeniem udziału podmiotów niepublicznych w wykonywaniu zadań. Wprowadzone zostaną mechanizmy okresowego rozliczania podmiotów publicznych z realizacji zadań oraz efektywności reakcji na potrzeby społeczne i gospodarcze, określone w zatwierdzanych strategiach, programach, planach, w tym wynikających ze współpracy międzynarodowej w ramach Unii Europejskiej. Wykorzystywana będzie analiza kosztów i korzyści działania instytucji publicznych oraz monitoring obywatelski w celu poprawy skuteczności ich działań.

Ważne będzie zapewnienie stabilizacji personalnej kadr administracji publicznej, podnoszenie ich kompetencji, wiedzy i umiejętności oraz wprowadzenie odpowiednich systemów motywacyjnych. Profesjonalny korpus pracowników powinien być cechą zarówno administracji rządowej, jak również samorządowej. Służyć temu będzie stworzenie nowoczesnego programu kształcenia urzędników publicznych, z naciskiem na wzmocnienie roli liderów i przywództwa w administracji, jak również na upowszechnianie zasad etycznych (kodeksy etyczne) oraz partnerskich i sieciowych w administracji.

Poprawę komunikacji z obywatelem oraz wewnętrznego obiegu informacji zapewni centralna platforma przepływu informacji pomiędzy instytucjami publicznymi a jednostkami/obywatelami i podmiotami. Jednocześnie wdrażane będą idee i reguły otwartego rządu, polegające na ułatwieniu obywatelom i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego współuczestnictwa w tworzeniu lub konsultowaniu nowego prawa i polityk, a także usług dobra publicznego w oparciu m.in. o otwarte zasoby (danych,

informacji publicznej, kultury, wiedzy, etc.). Instytucje publiczne rozwijać będą także nowe formy włączania obywateli w proces konsultacji złożonych programów rozwojowych, łączące działania edukacyjne i informacyjne z debatą publiczną.

Nowy model zarządzania powinien zapewnić transparentność działań i funkcjonowanie mechanizmów zapobiegających występowaniu zjawisk korupcyjnych, w tym poprzez instrumenty przeciwdziałające nadużyciom na szkodę administracji publicznej.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
przeprowadzenie oceny efektywności instytucji publicznych (w tym agencji, instytutów) – podstawa do decyzji o zmianie sposobu ich funkcjonowania i finansowania		Strategia Sprawne Państwo, inne strategie zintegrowane
zmiany w strukturze administracji zwiększające efektywność działania (przegląd zasad powiązania ministrów z działami administracji rządowej, ustanowienie jednolitych zasad funkcjonowania administracji w zakresie wynagrodzeń)		Strategia Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
wprowadzenie menedżerskiego modelu zarządzania w administracji publicznej oraz przyjęcie dialogu jako metody wypracowywania rozwiązań w zakresie istotnych elementów życia społeczno-gospodarczego (nastawienie na obywatela i dialog, okresowa sprawozdawczość i rozliczanie z realizowanych projektów, podejście zadaniowe)	wprowadzenie menedżerskiego modelu zarządzania w administracji publicznej (zmiana funkcjonowania organów kontrolnych)	Strategia Sprawne Państwo
usprawnienie działania administracji w relacjach z obywatelem oraz wspieranie rozwoju dialogu społecznego i obywatelskiego jako instrumentów kształtujących relacje pomiędzy administracją i obywatelem (informowanie, odwoływanie się od decyzji, sposób i czas załatwiania spraw urzędowych, wspieranie rozwoju dialogu obywatelskiego i społecznego)		Strategia Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategie rozwoju województw
wypracowanie modelu służącego współpracy administracji ze środowiskiem naukowo-eksperckim (kodeks zasad)		Strategia Sprawne Państwo
	wprowadzenie systemu zarządzania usługami publicznymi (usługi kontraktowane rynkowo, lepiej adresowane, ocena skuteczności i efektywności)	Strategia Sprawne Państwo, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
	zwiększenie udziału podmiotów niepublicznych w wykonywaniu zadań administracji (audyt instytucji związanych z wdrażaniem, a następnie przebudowa systemu wdrażania)	Strategia Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategie rozwoju województw
	modernizacja służby cywilnej (zwiększenie wpływu osiągniętych wyników oraz oceny pracy na przebieg kariery członków korpusu)	Strategia Sprawne Państwo

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
	służby cywilnej i kształtowanie wynagrodzenia zmiennego, wspieranie mobilności w służbie cywilnej, wprowadzenie analogicznych jak w ustawie o służbie cywilnej regulacji w odniesieniu do pracowników samorządowych)	
przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym w administracji		Strategia Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego

### I.1.3. Wprowadzenie jednolitych zasad e-gov w administracji (e-administracja)

Europa 2020:  
Europejska  
agenda  
cyfrowa

W kontekście sprawności administracji istotna jest standaryzacja i interoperacyjność stosowanych rozwiązań informatycznych. Przewiduje się utworzenie jednego centrum informatycznego dla całej administracji rządowej. Dzięki temu możliwe będzie wdrożenie jednolitych zasad w zakresie e-gov związanych m.in. z centralnym zamawianiem sprzętu, rodzajem stosowanego oprogramowania, wymianą informacji i komunikacją. Niezbędna będzie cyfryzacja administracji publicznej umożliwiająca uproszczenie procesów administracyjnych oraz tworzenie uporządkowanych cyfrowych zasobów wiedzy, a także dokonanie audytu jakości informacji publicznej, tak by możliwe było utworzenie platformy przepływu informacji. Priorytetowym zadaniem, warunkowanym przez rozwój infrastruktury teleinformatycznej, będzie udostępnianie jak najszerszego zakresu usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną, umożliwiające pełną interakcję z urzędem, czyli możliwość załatwienia danej sprawy na odległość. Sprzyjać to będzie uproszczeniu procedur związanych z załatwianiem spraw oraz ułatwiać będzie dostęp do potrzebnej informacji na każdym etapie postępowania administracyjnego. Do tego celu wykorzystywane będą interaktywne portale administracji, umożliwiające automatyczne kierowanie do szukanej usługi lub informacji, śledzenie statusu spraw urzędowych oraz personalizację usług (dopasowanie oferty do profilu i wymagań użytkownika). W tym kierunku powinna być rozwijana między innymi Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP). Niezbędnym elementem wprowadzania administracji elektronicznej będzie szkolenie kadry urzędniczej, odpowiadające na bieżące potrzeby wynikające z zastosowania nowoczesnych narzędzi informatycznych.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
stworzenie jednego centrum informatycznego dla administracji rządowej (pozwalającego na wdrożenie jednolitych zasad oprogramowania, jednego szablonu adresów poczty elektronicznej, centralne zamawianie sprzętu)		Strategia Sprawne Państwo
cyfryzacja administracji publicznej umożliwiająca uproszczenie procesów administracyjnych oraz tworzenie uporządkowanych cyfrowych zasobów wiedzy (elektroniczne rejestry i dokumenty), w tym poprzez digitalizację zasobów analogowych		Strategia Sprawne Państwo, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, strategię rozwoju województw

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
utworzenie centralnej platformy przepływu informacji pomiędzy instytucjami publicznymi, pomiędzy instytucjami a jednostkami/obywatelami i podmiotami, służącej poprawie wewnętrznego obiegu informacji oraz komunikacji z obywatelem		Strategia Sprawne Państwo, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
dalsze rozwijanie cyfrowych usług publicznych (e-administracji), w szczególności platformy ePUAP, powszechna elektronizacja i integracja świadczeń społecznych, elektronicznych dowodów osobistych, rejestracji firm przez Internet, itp.		Strategia Sprawne Państwo, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, strategię rozwoju województw
z informatyzowanie i udostępnienie w drodze elektronicznej usług administracji, uwzględnionych w badaniu wspólnotowym eGovernment Benchmarking		Strategia Sprawne Państwo, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki

\* W tabeli kolorem niebieskim wyróżniono działania realizujące strategię unijną Europa 2020.

#### I.1.4. Poprawa jakości prawa

Prowadzone będą dalsze działania zmierzające do systemowego zreformowania polskiego prawa oraz działalności administracji publicznej, tak aby otoczenie instytucjonalne w większym stopniu sprzyjało rozwojowi przedsiębiorczości w Polsce i było przyjazne dla obywateli, a zarazem zapewniało właściwe funkcjonowanie prawa i ochronę obywateli przed naruszaniem ich praw (np. przez nieuczciwą konkurencję, korupcję, oszustwo). W tym kontekście istotne będzie ograniczenie biurokracji, redukcja liczby zezwoleń, rejestrów działalności regulowanej, licencji, upoważnień, zmniejszenie obciążeń administracyjnych, reglamentacji.

Konieczne będzie dążenie do modyfikacji mechanizmów tworzenia prawa i zasad jego funkcjonowania, a także przegląd regulacji już istniejących, ale nie funkcjonujących zgodnie z oczekiwaniami oraz podjęcie działań zmierzających do uchylecia zbędnych aktów prawnych. Większa niż dotychczas uwaga będzie poświęcana efektom wprowadzenia projektowanych przepisów, ich skutkom finansowym i gospodarczym, bilansowi kosztów i korzyści. Ograniczona zostanie obserwowana od dłuższego czasu inflacja regulacji, wzmocniona natomiast świadomość i umiejętność korzystania z innych, pozalegisłacyjnych form kształtowania życia społecznego i gospodarczego. Projektom regulacji towarzyszyć będzie oparta na faktach i fachowa analiza skutków wejścia ich w życie. Usprawnione zostaną procedury konsultacyjne, aby zagwarantować realny wpływ interesariuszy i ekspertów na formułowanie rozwiązań prawnych. Znacznego usprawnienia wymaga obszar stosowania prawa. Szczególnie istotne jest zapewnienie systematycznego monitorowania funkcjonowania prawa i radykalne ograniczenie rozbieżności w stosowaniu przepisów, co podważa pewność prawa i prestiż państwa. Zwiększona powinna być także dostępność do poradnictwa prawnego i obywatelskiego na etapie przedsądowym i sądowym dla najuboższych grup społecznych.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
przegląd obowiązującego ustawodawstwa, zapewnienie spójności prawa i wyeliminowanie zbędnych regulacji		Strategia Sprawne Państwo, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
wprowadzenie okresowej oceny skutków wprowadzanego prawa		Strategia Sprawne Państwo
wprowadzenie stałego monitoringu procesów legislacyjnych na poziomie europejskim w celu wczesnego reagowania na proponowane rozstrzygnięcia		Strategia Sprawne Państwo

### I.1.5. Zapewnienie ładu przestrzennego<sup>7</sup>

Zbudowany zostanie system monitorowania procesów przestrzennych oparty na tworzonej oraz rozwijanej europejskiej i krajowej infrastrukturze informacji przestrzennych z istotną rolą zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach. Elementem systemu monitoringu będzie ocena realizacji polityki przestrzennej oraz innych polityk mających szczególnie silny wpływ na zmiany struktur przestrzennych.

W perspektywie średniookresowej wskazane jest zdecydowane zwiększenie stopnia pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego powierzchni kraju, a obowiązkowo terenów rozwojowych. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego są podstawowymi dokumentami służącymi zarządzaniu przestrzenią. Wprowadzony zostanie obowiązek sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych obejmujących: obszary miejskie, a w szczególności metropolitalne, tereny wrażliwe rozwojowo, związane z ochroną i użytkowaniem gospodarczym zasobów naturalnych, dziedzictwa kulturowego, objęte ryzykiem katastrof naturalnych, obszary górskie, obszary dotychczas nie objęte procesem planowania (strefa przybrzeżna, morze terytorialne, wyłączna strefa ekonomiczna) oraz obszary przygraniczne.

Delimitacja będzie odbywała się na poziomie planu zagospodarowania przestrzennego województwa z udziałem podmiotów poziomu krajowego, regionalnego i lokalnego, a w szczególności obszarów metropolitalnych. Ponadto w celu zapewnienia dalszego, zrównoważonego rozwoju lądowych obszarów nadmorskich oraz obszarów morskich wdrożone zostaną mechanizmy Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi oraz opracowane plany zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich.

Wprowadzony zostanie odpowiedni system regulacji i decyzji, pozwalający m.in. na kontrolowanie procesów suburbanizacji, planowanie na obszarach rozwojowych i stosowanie planowania funkcjonalnego, uwzględniającego również aspekt społeczny oraz ochronę krajobrazu kulturowego i przyrodniczego. W planowanych systemach regulacji i decyzji oraz monitoringu zjawisk przestrzennych utrzymana zostanie zasada uwzględniania aspektów ochrony środowiska.

W planowaniu przestrzennym zostanie położony większy nacisk na wzmocnienie partycypacji społecznej. Wspierane będzie tworzenie gminnego zasobu nieruchomości ułatwiającego wykup, wywłaszczanie i wymianę terenów, przeprowadzanie scaleń

<sup>7</sup> Szczegółowe działania dotyczące zapewnienia ładu przestrzennego zostały ujęte w przyjętej przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r. „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” oraz w dokumentach służących jej wdrażaniu.

i wtórnych podziałów gruntów oraz przejmowanie przez gminę części wtórnie dzielonych terenów na cele urządzeń wspólnych (ulice, parkingi, urządzenia techniczne, zieleń uporządkowana). Ponadto bardziej efektywnemu wykorzystaniu przestrzeni zurbanizowanej służyć będą zachęty ekonomiczne. Zarządzający gruntami będą podejmowali działania służące zagospodarowaniu gruntów do tego przygotowanych z zaangażowaniem środków publicznych, a instrumenty ekonomiczne będą rekompensowały gminom wydatkowane środki oraz zachęcą je do sporządzania planów miejscowych. Zmiany te będą zachętą dla gmin do współdziałania na obszarach funkcjonalnych miast oraz na rozwojowych obszarach funkcjonalnych wskazanych w planach zagospodarowania przestrzennego województw.

Jednym z ważniejszych wyzwań w tym obszarze jest zapewnienie właściwego gospodarowania wodami jako elementu różnorodności biologicznej, ale i podstawy rozwoju regionalnego i gospodarczego. Zrównoważone gospodarowanie wodami ma również znaczenie dla ochrony przeciwpowodziowej. Jest to kwestia mająca ściśle powiązanie z polityką przestrzenną i zapewnieniem ładu przestrzennego.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
przygotowanie systemowych regulacji i decyzji ułatwiających wprowadzanie rozwiązań związanych ze zmianami struktur przestrzennych		Strategia Sprawne Państwo, Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
delimitacja obszarów funkcjonalnych na poziomie krajowym i regionalnym		Strategia Sprawne Państwo, strategii rozwoju województw
wpracowanie metody analizy wpływu polityk publicznych na zmiany struktur przestrzennych opartej o technologie satelitarne	wprowadzenie systemu monitoringu przebiegu zjawisk przestrzennych i wpływu polityk publicznych opartej na europejskiej i krajowej infrastrukturze informacji przestrzennej	Strategia Sprawne Państwo, Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
wprowadzenie obowiązku sporządzania aktów planowania przestrzennego w technice cyfrowej	uruchomienie cyfrowego systemu danych o planach zagospodarowania przestrzennego	Strategia Sprawne Państwo, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
budowa i rozwijanie krajowej infrastruktury informacji przestrzennej		Strategia Sprawne Państwo, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
wprowadzenie rozwiązań sprzyjających efektywniejszemu wykorzystaniu przestrzeni		Strategia Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
tworzenie gminnych zasobów nieruchomości		Strategia Sprawne Państwo

## Cel I.2. Zapewnienie środków na działania rozwojowe

Pierwszoplanowym zadaniem państwa w najbliższej dekadzie będzie zapewnienie środków na działania rozwojowe. Zadanie to, w obliczu wysokiego deficytu i długu publicznego oraz wynikającej z tego konieczności zwiększenia rygorów oszczędnościowych wymaga dokonania trudnych wyborów oraz przyjęcia kompleksowych rozwiązań.

Gospodarka polska stosunkowo dobrze poradziła sobie ze światowym kryzysem gospodarczym, jednak przede wszystkim uwidocznili on słabości strukturalne finansów publicznych, tj. zagrożenie wysokim deficytem strukturalnym finansów publicznych i długiem publicznym.

Występujące bariery, które uniemożliwiają bądź ograniczają zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania działań rozwojowych, a tym samym zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki, to obok wysokiego deficytu finansów publicznych i długu publicznego również nieefektywny system finansowania polityk publicznych oraz finansowania jednostek samorządu terytorialnego, struktura wydatków publicznych nie odpowiadająca na wyzwania stojące przed gospodarką (duży udział wydatków sztywnych, ograniczone środki na inwestycje) oraz słabe wykorzystanie środków pozabudżetowych. Problemem pozostaje, pomimo wprowadzanych w ostatnich latach nowych rozwiązań (Wieloletni Plan Finansowy Państwa - WFPF, budżet zadaniowy), niewystarczające powiązanie planowania budżetowego z celami strategicznymi polityki rozwoju, co skutkuje m.in. tym, że środki finansowe są rozpraszane, bądź się dublują i przeznaczone są na działania i inicjatywy nie stanowiące spójnej całości (np. niektóre programy rozwoju, w tym programy wieloletnie). Brakuje jednocześnie wnikliwej analizy i oceny efektywności wydatków publicznych – dokonywana jest jedynie ocena zgodności wydatków z ustawą budżetową. Zadania tego nie spełnia też sformalizowana ocena skutków regulacji (OSR).

Potencjałem, który może wspomagać realizację postawionego celu jest utrzymujący się na dobrym poziomie w porównaniu z innymi krajami europejskimi, wzrost gospodarczy (3,9% PKB w 2010 r.)<sup>8</sup>, środki unijne, których skala w kolejnym okresie programowania, tj. 2014-2020, może być nieco niższa w porównaniu z środkami, jakie Polska otrzymuje w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 oraz inne środki, w tym prywatne.

Dlatego też, aby stworzyć warunki do realizacji stawianych celów rozwojowych zarówno w perspektywie średnio, jak i długookresowej konieczne staje się z jednej strony - podjęcie wielu działań na rzecz równoważenia finansów publicznych, a z drugiej - modernizacja struktury wydatków w kierunku zwiększania środków na działania prorozwojowe oraz poprawy ich efektywności, a także poszukiwanie i lepsze wykorzystanie pozabudżetowych źródeł finansowania rozwoju. Znaczący potencjał w tym zakresie tkwi np. w efektywnym wykorzystaniu instrumentu partnerstwa publiczno-prywatnego, a nawet partnerstwa publiczno-prywatno-społecznego jako źródła finansowania przedsięwzięć rozwojowych.

Priorytetowe kierunki interwencji publicznej:

### **I.2.1. Modernizacja struktury wydatków publicznych**

Dostępne środki budżetowe zostaną skoncentrowane i ukierunkowane na wybranych obszarach, które w największym stopniu przyczyniają się do zwiększania konkurencyjności gospodarki. Podjęta będzie próba modernizacji struktury wydatków publicznych polegająca na stopniowej realokacji struktury wydatków publicznych w kierunku zwiększania wydatków na działania rozwojowe (edukacja, zdrowie, transport, infrastruktura komunikacyjna, środowiskowa, badania i rozwój, kultura). Zwiększone zostaną wydatki zwłaszcza na cele badawczo-rozwojowe i naukę, połączone z jednoczesnym wprowadzaniem zmian w sposobie finansowania badań naukowych oraz zarządzania nauką, a także na inwestycje w infrastrukturę transportową, teleinformatyczną i energetykę. Wymagać to będzie zatem racjonalizacji innych pozycji budżetowych oraz właściwego adresowania koniecznych wydatków transferowych.

Klasyfikacja wydatków budżetowych zostanie dopasowana do potrzeb polityki rozwoju, tak aby w pełni odzwierciedlała środki kierowane na działania rozwojowe.

---

<sup>8</sup> Źródło: GUS.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
dostosowanie klasyfikacji wydatków budżetowych do potrzeb polityki rozwoju		Strategia Sprawne Państwo
odszywnienie niektórych kategorii wydatków		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
zapewnienie prorozwojowej realokacji wydatków publicznych (edukacja, zdrowie, transport, infrastruktura komunikacyjna, środowiskowa, badania i rozwój, kultura)		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Strategia Rozwoju Transportu, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
zwiększanie nakładów publicznych na kulturę (do 1% budżetu państwa do 2015 r.) – realizacja Paktu dla Kultury		Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego

### I.2.2. Poprawa efektywności środków publicznych

Kontynuowane będą działania na rzecz zwiększenia efektywności wydatkowanych środków. Koncentracji środków i zwiększeniu ich efektywności służyć będzie m.in. wyodrębnienie w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa (WFPF) puli środków na realizację zintegrowanych strategii rozwoju, pełne wprowadzenie budżetu zadaniowego, uporządkowanie kompetencji w zakresie finansowania polityk publicznych, zmiana modelu ich finansowania oraz wprowadzenie systemu oceny efektywności wydatków publicznych.

Wprowadzone zostaną mechanizmy eliminujące rozpraszenie środków budżetowych oraz zapewniające ich koncentrację na wybranych sferach istotnych dla rozwoju kraju, w tym rzeczywiste powiązanie planistycznych dokumentów budżetowych, przygotowywanych zarówno na poziomie krajowym (WFPF, budżet państwa), jak i jednostek samorządu terytorialnego (wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego, budżet jednostek samorządu terytorialnego) z najważniejszymi dokumentami strategicznymi, tj. DSRK, ŚSRK i strategiami zintegrowanymi. Wypracowane zostaną lub rozwinięte będą kryteria terytorialnego podziału środków przeznaczanych na finansowanie krajowych polityk publicznych o wyraźnym terytorialnym oddziaływaniu (zdrowie, aktywne polityki rynku pracy, kultura, edukacja, szkolnictwo wyższe itp.). Możliwe jest również wprowadzenie zmian w systemie dochodów JST, który będzie lepiej dostosowany do indywidualnych potrzeb samorządów i będzie zwiększał niezależność finansową JST w prowadzeniu działań rozwojowych.

Przeprowadzony zostanie proces porządkowania obowiązujących programów rozwoju, w tym w szczególności programów wieloletnich prowadzący do ograniczenia ich liczby i skoncentrowania na najważniejszych działaniach rozwojowych, wynikających z przyjętej wizji rozwoju kraju. Działania te będą wymagały m.in. zapewnienia pełnej zgodności wprowadzanego obecnie budżetu zadaniowego z dokumentami strategicznymi, tak by zapewnić przejrzystość finansowania działań rozwojowych – identyfikację wydatków rozwojowych, większe powiązanie z priorytetami rozwojowymi ŚSRK oraz ich ukierunkowanie terytorialne. Jednocześnie udoskonalenia wymaga wieloletnie planowanie

budżetowe państwa; plany finansowe powinny zabezpieczać w dłuższym niż obecnie (4-letni) okresie środki na działania rozwojowe. Tak skonstruowany WFPF stanowić powinien punkt odniesienia dla budżetu rocznego.

Dodatkowo wprowadzony zostanie system oceny efektywności wydatków budżetowych, stanowiący podstawę podejmowania decyzji co do alokacji środków w kolejnych latach.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
wprowadzenie systemu oceny efektywności wydatków publicznych		Strategia Sprawne Państwo
uporządkowanie kompetencji w zakresie finansowania polityk publicznych w układzie pionowym i poziomym		Strategia Sprawne Państwo, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
zmiany sposobu/modelu finansowania polityk publicznych (zdrowie, kultura, edukacja, szkolnictwo wyższe itp.)		Strategia Sprawne Państwo, pozostałe strategie zintegrowane
koncentracja środków na wybranych sferach istotnych dla rozwoju kraju		Strategia Sprawne Państwo, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
lepsze dopasowanie interwencji publicznych		Strategia Sprawne Państwo
wprowadzenie ew. zmian w systemie finansowania JST		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Sprawne Państwo
powiązanie wydatków z efektami – pełne wdrożenie budżetu zadaniowego		Strategia Sprawne Państwo
przebudowa sposobu podejścia do wieloletniego planowania budżetowego – wyodrębnienie w WFPF puli środków finansowych przeznaczonych na finansowanie zintegrowanych strategii rozwoju; terytorialne ukierunkowanie środków itp.		Strategia Sprawne Państwo
oparcie systemu wieloletniego planowania finansowego w sektorze finansów publicznych na powszechnie używanych klasyfikacjach (np. COFOG, ESA'95)		Strategia Sprawne Państwo

### 1.2.3. Zwiększenie wykorzystania środków pozabudżetowych

Wobec skali środków potrzebnych dla realizacji postawionych celów rozwojowych, w tym przede wszystkim na inwestycje infrastrukturalne, konieczne staje się zdywersyfikowanie źródeł finansowania rozwoju. Ograniczone środki budżetowe na działania rozwojowe będą zatem uzupełniane m.in. przez większe wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego, środki unijne w ramach perspektywy budżetowej 2007-2013, a następnie na lata 2014-2020 (przy większym wykorzystaniu instrumentów inżynierii finansowej, takich jak: poręczenia, pożyczki, preferencyjne kredyty i takich instrumentów kapitałowych jak fundusze załączkowe czy podwyższonego ryzyka) oraz bezpośrednio inwestycje zagraniczne. Istotne jest przy tym zapewnienie sprawności obsługi przedsiębiorstw i obywateli przez banki, a także aktywizacja sektora prywatnego w zakresie współpracy i współodpowiedzialności za bezpieczne otoczenie we wszystkich sferach działalności gospodarczej i publicznej. Powinny one także stosować instrumenty w większym stopniu zachęcające przedsiębiorców do finansowania inwestycji spoza środków własnych, kreując większe możliwości rozwojowe.

Głównym źródłem środków rozwojowych są oszczędności. Uruchomione zostaną instytucjonalne i finansowe rozwiązania promujące długoterminową zapobiegliwość i produktywne inwestowanie na rzecz przyszłości. Stworzone zostaną warunki ekonomiczno-instytucjonalne sprzyjające oszczędzaniu na starość.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
promocja i zwiększenie wykorzystania instrumentu PPP		wszystkie strategie zintegrowane, strategie rozwoju województw
dokończenie procesu prywatyzacji		Strategia Sprawne Państwo, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
bardziej efektywne wykorzystanie środków UE, zgodnie z potencjałami poszczególnych regionów i wyzwaniem określonymi w poszczególnych strategiach (zmiany proceduralne, instytucjonalne, w zakresie zasad współfinansowania)		wszystkie strategie zintegrowane, strategie rozwoju województw
zwiększenie stopy krajowych oszczędności		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki

### **Cel I.3. Wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela**

Europa 2020:  
Europejska  
agenda  
cyfrowa

Nowoczesne państwa w wysokim stopniu są silne świadomością, aktywnością i pomyślnością swoich obywateli - zarówno w wymiarze zawodowym, życiowym, jak i obywatelskim. Obywatele oczekują od państwa zapewnienia warunków umożliwiających realizację swoich indywidualnych i zbiorowych potrzeb i aspiracji. Państwo wypełniające swoją służebną rolę w tym zakresie sprzyja budowaniu i wzmocnianiu zaufania ze strony obywateli.

Szczególnym problemem jest mało skuteczny wymiar sprawiedliwości, co skutkuje m.in. zbyt długim czasem postępowań w sądach powszechnych i niezadowolającą egzekucją prawa. Szczególnie istotne jest ograniczenie rozbieżności w stosowaniu przepisów, podważającej pewność prawa i prestiż państwa. Ważną kwestią jest zmiana mentalności prawniczej i nastawienia do obywatela przez złagodzenie nadmiernego formalizmu i zwrócenie większej uwagi na cel przepisu i jego właściwą interpretację. Jednocześnie należy kształtować postawy związane z respektowaniem norm, poszanowaniem praw innych osób, dobrymi obyczajami, uczciwością i zaufaniem. Ich przestrzeganie nie tylko zmniejsza potrzebę ingerencji państwa w relacje między obywatelami czy przedsiębiorstwami, ale również sprzyja rozwojowi gospodarczemu i pomyślności społecznej.

W Polsce obserwujemy obecnie niski poziom rozwoju kapitału społecznego, co w dużej mierze wynika z niskiego wzajemnego zaufania między obywatelami i instytucjami publicznymi oraz niskiego zaufania w relacjach między obywatelami i grupami społecznymi. Konieczna jest zmiana sposobu finansowania, prawa i praktyk działania instytucji publicznych i administracji, tak by obywatel przestał być petentem i znalazł się w centrum uwagi, a skala podmiotów i osób z którymi administracja współdziałała i porozumiewa się w sposób otwarty i przystępny powiększała się systematycznie.

Niedostatecznie rozwinięta kultura dialogu społecznego na etapie tworzenia polityk i przygotowania regulacji wpływa negatywnie na poziom wiarygodności władzy publicznej i poczucie braku wpływu obywatela na procesy decyzyjne. Brakowi powszechnej odpowiedzialności za dobro publiczne towarzyszy akceptacja zachowań „nieobywatelskich” oraz brak praktyk i mechanizmów współdziałania obywateli. Przeszkodą dla rozwoju kapitału społecznego jest także niski poziom debaty publicznej, w której dominuje model zwycięzca – pokonany, a nie dojście do konsensusu. Jednocześnie debata ta, zawłaszczona przez media, często nie sprzyja upowszechnianiu dobrych wzorów, mechanizmów i pozytywnych impulsów do społecznego współdziałania. Szczególnie dotkliwa jest swoista rezygnacja mediów publicznych, zwłaszcza telewizji z roli instytucji wzorotwórczej, sprzyjającej propagowaniu wartości społecznych i obywatelskich.

System reagowania kryzysowego wymaga dostosowania do coraz częściej pojawiających się sytuacji kryzysowych, np. klęsk naturalnych, w tym powodzi, będących wynikiem zjawisk klimatycznych i pogodowych o szczególnej intensywności. Dużą dolegliwość powodują luki w organizacji przepływu informacji między różnymi poziomami zarządzania i instytucjami zaangażowanymi w reagowanie kryzysowe, braki w koordynacji działań pomiędzy strukturami zarządzania kryzysowego i instytucjami merytorycznie właściwymi, w tym władzami lokalnymi, słabości w działaniach centrów koordynacyjnych.

Tradycyjnym formom przestępczości, jak kradzieże, włamania, rozboje, towarzyszy rozwój przestępczości zorganizowanej stosującej coraz bardziej zaawansowane technologie i techniki. Nowym, nasilającym się zjawiskiem są przestępstwa informatyczne: oszustwa komputerowe, kradzieże tożsamości, manipulacje bilansowe, szpiegostwo komputerowe, piractwo oraz sabotaż komputerowy, naruszenie własności intelektualnej i przemysłowej. Wszystkie te zjawiska wpływają negatywnie przede wszystkim na rynek gospodarczy i możliwości prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji. Nowe tendencje zwalczania zagrożeń w bezpieczeństwie publicznym wskazują na konieczność przeciwdziałania stratom wynikającym z tych przestępstw, rzutującym znacząco na możliwości rozwojowe jednostek i społeczeństwa oraz państwa. Z tego względu ograniczenie strat z powodu przestępstw może stanowić istotne źródło uzyskania dalszych rezerw finansowych na politykę prorozwojową państwa.

Analizując kwestie bezpieczeństwa obywatela i zadań w tym zakresie, należy też wskazać na skalę powodowanych w Polsce wypadków śmiertelnych na drogach (jedną z najwyższych w Europie). Istotne zagrożenie stanowią przestępstwa przeciw środowisku, m.in. zanieczyszczenie środowiska, niszczenie przyrody, w tym gatunków chronionych itp.

Mimo wymienionych barier istnieją potencjały i przesłanki dające szansę na rozwój sprawnego i efektywnego państwa. Należy do nich zaliczyć: przedsiębiorczość obywateli, ich motywacje i aspiracje dotyczące tworzenia warunków optymalnego rozwoju i wysokiego standardu życia, relatywnie wysoki poziom wykształcenia, trwałe i stabilny ład demokratyczny umożliwiający rozwój nowoczesnego systemu demokratycznego sprawowania władzy, rosnącą aktywność obywateli w podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy, materialne, gospodarcze, ludnościowe i społeczno-kulturowe zasoby kraju zapewniające ciągłość procesów rozwojowych. Uwzględniając powyższe uwarunkowania państwo będzie tworzyć rozwiązania systemowe (uregulowania prawne, mechanizmy instytucjonalne i inne instrumenty) oraz realne możliwości służące realizacji

interesu publicznego i zaspokajania potrzeb i aspiracji jak największej liczby obywateli, w tym przedsiębiorców.

Priorytetowe kierunki interwencji publicznej:

### **I.3.1. Poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości**

Konsekwentnie kontynuowana będzie reforma wymiaru sprawiedliwości, której celem jest przede wszystkim zwiększenie sprawności, jakości i efektywności funkcjonowania sądownictwa powszechnego z uwzględnieniem szerokiego zastosowania nowoczesnych technologii informatycznych i komunikacyjnych. Efektem tych działań będzie zwiększenie gwarancji skutecznego dochodzenia praw przed sądami powszechnymi przez obywateli, w tym przez przedsiębiorców, a w konsekwencji zwiększenie społecznego zaufania do sądów. Zasadnicze znaczenie ma poprawa oraz uproszczenie rozwiązań proceduralnych, które doprowadzić powinny do skrócenia czasu postępowań sądowych oraz konsekwentne egzekwowanie prawa we wszystkich przypadkach jego naruszeń. Podejmowane działania, również przez wdrożenie już istniejących rozwiązań normatywnych, zmierzają i nadal będą zmierzać do usprawnienia postępowań sądowych i likwidacji strukturalnych zaległości, w szczególności w sądach o największej ich liczbie. Istotnym elementem, który niewątpliwie wpłynie na poprawę społecznego wizerunku sądownictwa jest prowadzenie dalszych prac nad uproszczeniem i usprawnieniem procedur cywilnej i karnej oraz cyfryzacją postępowań sądowych i biurowości sądowej.

Szczególnie istotne jest, by wymiar sprawiedliwości był dla obywatela spójny i drożny na każdym etapie postępowania prawnego, poczynając od roli organów operacyjnych i prokuratury przez sądy, advokaturę i innych uczestników, a kończąc na sądowych instancjach odwoławczych, w tym sądach międzynarodowych (Europejskim Trybunale Sprawiedliwości i innych). Równie ważne jest zapewnienie monitorowania funkcjonowania prawa i zapewnienie szybkości reakcji w przypadku jego naruszeń oraz nieuchronności wyważonej i proporcjonalnej kary (także administracyjnej), budujące zaufanie obywateli do państwa i jego struktur egzekwowania prawa i administracji. Konieczne będzie zatem zwiększenie efektywności współpracy oraz koordynacji działań pomiędzy tymi instytucjami. Powinny one działać w sposób pomocny dla każdego obywatela, zapewniając mu pełne poczucie bezpieczeństwa prawnego.

Sprawne zarządzanie sądami wymaga poprawy struktury organizacyjnej, zapewniającej efektywne wykorzystanie kadr. W sądach rozdzielone zostaną funkcje związane z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej oraz funkcje administracyjne związane z organizowaniem warunków do wykonywania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Skorygowany zostanie również podział obowiązków kierujących strukturami organów sądowych w celu usprawnienia realizacji funkcji praworządności.

Ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości wymaga skutecznego kontynuowania działań w zakresie dostępu do zawodów prawniczych, w szczególności dostępu do zawodu sędziego, m.in. poprzez przepływ osób o możliwie wysokich kwalifikacjach z innych zawodów prawniczych oraz podnoszenia jakości szkolenia na aplikacjach prawniczych. Ważnym obszarem zmian będzie zapewnienie lepszego dostępu do informacji prawnej i usług prawniczych, w tym dostępu do pomocy prawnej dla osób najuboższych, a także sukcesywne zwiększanie dostępności do orzeczeń sądowych. Rozbudowywane będą mechanizmy polubownego rozstrzygania sporów, w tym popularyzowanie mediacji.

Opracowany i wdrożony zostanie kompleksowy model edukacji prawniczej uwzględniający nową rolę zawodów prawniczych, kształcenie kadr administracyjnych

oraz wprowadzenie elementów ekonomicznej analizy prawa i zarządzania jako przedmiotów obowiązkowych w procesie kształcenia. Wprowadzone zostaną rozwiązania dotyczące przebiegu kariery pracowników wymiaru sprawiedliwości wraz z efektywną ewaluacją będącą podstawą do określania ścieżek karier. System doskonalenia i motywacji zawodowej sędziów i prokuratorów będzie uwzględniał umiejętności niezbędne do rzetelnej współpracy z innymi sądami, w szczególności z innych krajów UE.

Potrzebne będą zmiany w systemie organizacyjno-proceduralnym prokuratury, tak by mogła działać jako dobrze zorganizowany i wyposażony w odpowiednie instrumentarium profesjonalny pion aparatu państwowego strzegący praworządności, który ściśle współpracuje z organami ścigania przestępstw oraz z sądami i trybunałami. Podejmowane zmiany spowodują większe służebne, prospołeczne zaangażowanie tego organu sprawiedliwości, tj. kierowanie się w toku czynności urzędowych realizującym, nadrzędnym rozumieniem interesów obywatela i podmiotów prawnych. Jednocześnie, organy prokuratury powinny właściwie i w sposób konsekwentny godzić powyższe podejście z wymogami legalizmu w zakresie wykładni i stosowania norm prawa.

Poprawie wizerunku sądownictwa służyć będą również działania mające na celu wzmocnienie pozycji osób poszkodowanych w wyniku przestępstwa, podniesienie poziomu świadomości społecznej w zakresie praw osób pokrzywdzonych przestępstwem, odpowiednie przygotowanie służb mających kontakt z tymi osobami oraz wypracowanie mechanizmów współpracy pomiędzy podmiotami i różnego rodzaju instytucjami udzielającymi tym osobom pomocy.

W celu poprawy sprawności i skuteczności egzekucji sądowej realizowane będą w dalszym ciągu przedsięwzięcia zmierzające do odformalizowania i przyspieszenia postępowania egzekucyjnego, w tym zwiększenia dostępności do egzekucji sądowej i skuteczności nadzoru administracyjnego i judykacyjnego nad komornikami sądowymi i postępowaniem sądowym.

Konieczne jest przeprowadzenie niezbędnych reform o charakterze organizacyjnym i proceduralnym w zakresie funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej w celu stworzenia profesjonalnej służby probacyjnej. Planowane jest także podjęcie działań na rzecz zmniejszenia populacji więziennej oraz dostosowania liczby osadzonych do możliwości infrastrukturalnych Służby Więziennej, promowania w polityce karnej kar i środków alternatywnych wobec kary pozbawienia wolności oraz poszerzenia zakresu i zwiększenia możliwości stosowania Systemu Dozoru Elektronicznego.

Konsekwentnie wprowadzane będą rozwiązania informatyczne, co znacznie ułatwi funkcjonowanie sądów, pozwoli na stworzenie elektronicznej bazy spraw, a tym samym usprawni zarządzanie i podniesie poziom efektywności sądownictwa. Dążenie do pełnej cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości wiązać się będzie z wprowadzeniem elektronicznego obiegu dokumentów i elektronicznych akt spraw oraz możliwie szerokim umożliwieniem obustronnego elektronicznego kontaktu między sądem i stronami. Osoby fizyczne i prawne zyskają dostęp do usług on-line polegających na możliwości korzystania z treści rejestrów prowadzonych przez sądy przez internet oraz obsługi wniosków elektronicznych o wydanie odpisów z tychże rejestrów z nadaniem im mocy dokumentów urzędowych. Stworzony zostanie dostęp do jasnej i przejrzystej informacji prawnej w formie systemu udzielania informacji z wykorzystaniem infolinii oraz on-line. Wprowadzone zostaną elektroniczne metody komunikacji obywatel - władza sądownicza (e-sądy) oraz upowszechnienie prowadzenia postępowań sądowych za pośrednictwem nowych technologii (e-rozprawy).

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
kompleksowa reforma funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (zmiana sposobu zarządzania sądami, zwiększenie efektywności współpracy oraz koordynacji działań sądów powszechnych z innymi organami mającymi wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, usprawnienie procedur sądowych, sukcesywne zwiększanie dostępności do orzeczeń sądowych, zwiększanie możliwości rozwiązywania sporów w drodze pozasądowej, przy pomocy profesjonalnych pełnomocników)		Strategia Sprawne Państwo
zmiany w działaniu zawodów prawniczych i modelu edukacji prawniczej		Strategia Sprawne Państwo
zmiany w systemie organizacyjno-proceduralnym prokuratury		Strategia Sprawne Państwo
pełna cyfryzacja wymiaru sprawiedliwości		Strategia Sprawne Państwo
zapewnienie lepszego dostępu do informacji prawnej i usług prawniczych		Strategia Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego

### I.3.2. Rozwój kapitału społecznego

Rozwój kapitału społecznego stanowi jedno z kluczowych wyzwań Polski i służy zwiększeniu skali i trwałości zaangażowania oraz współpracy obywatelskiej m.in. przez zwiększenie udziału obywatela w sprawowaniu władzy i silniejsze zaangażowanie w formułowanie i wdrażanie polityki rozwoju kraju. Działania podjęte w tym obszarze należy traktować jako inwestycję o charakterze długofalowym, pamiętając jednocześnie, że państwo powinno jedynie tworzyć warunki dla tego procesu sprzyjając oddolnym inicjatywom obywatelskim.

Mając na uwadze bariery przedstawione powyżej, państwo w celu stymulowania rozwoju kapitału społecznego będzie przede wszystkim wzmacniać postawy aktywnego, świadomego obywatelstwa, a także postawy proprzedsiębiorcze i proinnowacyjne. Podjęte będą także działania, które będą służyły zwiększeniu zakresu i rezultatów aktywności społeczeństwa obywatelskiego.

Wprowadzone zostaną zmiany w programach nauczania polegające na włączeniu lub zwiększeniu zakresu zagadnień obejmujących edukację obywatelską, kulturalną i medialną oraz wzmocnieniu elementów rozwijających kreatywne myślenie i umiejętność kooperacji. Programy nauczania zostaną uzupełnione o praktyczne aspekty edukacji obywatelskiej, np.: angażowanie się w istotne kwestie lokalne z wykorzystaniem instytucji wolontariatu oraz o elementy związane z edukacją ekonomiczną uwzględniającą m.in. tematykę przedsiębiorczości społecznej. Proponowane zmiany powinny zostać wprowadzone jako element kształcenia ogólnego od najmłodszych klas, a jego efekty powinny być uwzględniane na świadectwach szkolnych. Zmianom tym będą towarzyszyć adekwatne programy dokształcania kadry nauczycielskiej, by rozwijała wśród uczniów kompetencje pracy zespołowej oraz wykorzystywania przy tym nowoczesnych technologii.

Ważnym elementem procesu edukacji będzie także wspieranie kształcenia postaw obywatelskich w uczeniu innym niż formalne. Szczególnie istotne jest stworzenie odpowiednich regulacji prawnych dla rozwoju nieformalnej edukacji obywatelskiej oraz objęcie nią osób, które zakończyły już edukację formalną, w tym osób w wieku 50+.

Promowane będzie uczestnictwo w kulturze poprzez otwarty dostęp do zasobów cyfrowego dziedzictwa, rozwój infrastruktury kultury i kształcenie podstawowych kompetencji kulturowych, w tym umiejętności korzystania z mediów cyfrowych przez

wszystkich obywateli. W miastach wspierane będą przede wszystkim działania zwiększające ofertę kulturalną, podczas gdy na obszarach wiejskich położony zostanie nacisk na poprawę dostępu do usług kulturalnych i ich jakość.

Wzrośnie znaczenie uczenia się przez całe życie (*life long learning*) w ramach zmian wprowadzanych w systemie kształcenia obywateli. W celu wzmocnienia aktywności obywatelskiej społeczeństwa promowana będzie idea wolontariatu, w szczególności wśród osób w wieku 50+ oraz mieszkańców obszarów wiejskich, jak również w zakresie współpracy wolontariuszy z organizacjami społecznymi. Istotnym elementem będzie także uruchamianie programów wolontariatu długookresowego, w szczególności po zakończeniu edukacji szkolnej (licealnej lub technicznej) lub realizacja programów wolontariatu pracowniczego w urzędach administracji centralnej i samorządowej.

Zwiększeniu partycypacji społecznej służyć będą działania mające na celu silniejsze włączenie obywateli w proces stanowienia prawa. Wprowadzane będą ułatwienia w procesie głosowania w wyborach powszechnych, tj: głosowanie przez Internet, wydłużenie czasu głosowania, czy dostosowanie lokali wyborczych i systemu głosowania dla osób niepełnosprawnych. Włączenie obywateli w proces stanowienia prawa będzie się odbywać przede wszystkim poprzez zdefiniowanie i wdrożenie ogólnych zasad prowadzenia konsultacji społecznych z szerszym wykorzystaniem narzędzi cyfrowych, w tym np. konsultacji on-line, otwartego dostępu do informacji publicznej i wiedzy, zwiększenie możliwości korzystania z obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na poziomie lokalnym oraz budowa platformy wymiany informacji i doświadczeń odnoszących się do działań państwa. Rozwijane będą nowoczesne metody debaty publicznej, zwłaszcza w odniesieniu do tematów o dużej złożoności (np. rozwój energetyki jądrowej), polegające na łączeniu kampanii informacyjno-edukacyjnych z otwartą debatą angażującą jak najszerszy przekrój społeczeństwa, a nie tylko wąskie środowiska ekspertów. Wdrażane będą nowoczesne, innowacyjne metody budowy społecznego konsensusu w sprawach polityki rozwojowej, odwołujące się do takich instrumentów, jak sondaż deliberacyjny, foresight, pakt społeczny. Istotnym elementem będzie także wzmocnienie rangi instytucji dialogu obywatelskiego i społecznego oraz podnoszenie świadomości pracowników administracji odnośnie roli dialogu obywatelskiego i społecznego w procesie zarządzania rozwojem kraju.

Dla zapewnienia lepszego modelu tworzenia polityk publicznych i procesu stanowienia prawa istotne jest, aby dialog społeczny realizowany pomiędzy rządem, organizacjami pracodawców i związków zawodowych był efektywny i zapewniał partnerom społecznym realne poczucie wpływu na kształtowanie polityki państwa. Z tego względu niezbędne jest dalsze wzmacnianie instytucji dialogu i podnoszenie poziomu wiedzy w tym zakresie. Dobrze funkcjonujący dialog społeczny zwiększa szanse na zachowanie pokoju społecznego, a także na wypracowanie rozwiązań służących podniesieniu innowacyjności polskiej gospodarki.

Wsparciu potencjału i działań organizacji pozarządowych służyć będzie przede wszystkim rozszerzenie skali działań organizacji pozarządowych oraz stworzenie lepszych warunków prawnych dla ich funkcjonowania poprzez m.in. wspieranie rozwoju przedsiębiorczości społecznej, wprowadzenie partnerstwa publiczno-społecznego oraz umożliwienie wykorzystania na potrzeby inicjatyw obywatelskich istniejącej infrastruktury. Istotnym elementem będzie upraszczanie przepisów prawa, tak aby ułatwić obywatelom możliwość zrzeszania się i działania dla osiągnięcia wspólnych celów.

Wzmacniane będą aktywne wspólnoty lokalne poprzez tworzenie lub udostępnianie publicznej przestrzeni, m.in. dzięki budowie nowych lub wykorzystaniu już istniejących

elementów infrastruktury kultury i sportu (bibliotek, domów kultury, klubów sportowych) oraz promowanie istniejących mechanizmów ustawowych, tj. inicjatywy lokalnej. Wspierane będą ośrodki powiatowe, których działalność sprzyja integrowaniu mieszkańców wsi oraz organizacje sportowe, zwłaszcza kluby sportowe, które posiadają znaczne możliwości zrzeszania ludzi i są źródłem kreowania i krzewienia wielu pozytywnych doświadczeń służących budowie kapitału społecznego. Ponadto, podejmowane będą działania mające na celu identyfikację społeczności, które w sposób wyraźny wymagają wsparcia zewnętrznego.

Rola mediów publicznych zostanie przedefiniowana, tak by ich głównym zadaniem stała się realizacja misji publicznej polegającej na tworzeniu platformy dla debaty publicznej, upowszechnianiu rzetelnej informacji i wiedzy, promowaniu postaw obywatelskich i myślenia w kategoriach interesu publicznego.

Ważna dla współdziałania w programach rozwoju kapitału społecznego jest również rola, jaką odgrywają kościoły i związki wyznaniowe w procesach integracji społecznej, budowy tożsamości i aktywnych postaw społecznych.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
budowa platformy wymiany informacji i doświadczeń odnoszących się do kierunków działań państwa (przepływ informacji, elektroniczna baza informacyjna, ośrodek koordynacyjny, konsultacje dot. prac regulacyjnych, wykorzystanie narzędzi cyfrowych)		Strategia Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
zdefiniowanie i wdrożenie ogólnych zasad prowadzenia konsultacji społecznych z szerszym wykorzystaniem narzędzi cyfrowych np. konsultacji on-line, e-petycji itd.		Strategia Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
wprowadzenie zmian w programie nauczania, obejmujących edukację obywatelską, kulturalną i medialną, zasad pracy zespołowej oraz projektów edukacyjnych jako jednej z podstawowych metod nauczania		Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
zwiększenie możliwości korzystania z obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na poziomie lokalnym		Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Sprawne Państwo
wprowadzanie instrumentów umożliwiających obywatelom pełniejsze włączenie się w proces stanowienia prawa (ułatwienie korzystania przez obywateli z referendum, wdrożenie nowych metod głosowania w wyborach powszechnych, cyfryzacja procesu konsultacji społecznych)		Strategia Sprawne Państwo
przedefiniowanie misji mediów publicznych		Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
promowanie instytucji wolontariatu, w tym m.in. realizacja w urzędach administracji centralnej i samorządowej programów wolontariatu pracowniczego		Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Sprawne Państwo, strategię rozwoju województw
wprowadzenie partnerstwa publiczno-społecznego, umożliwienie wykorzystania istniejącej infrastruktury na potrzeby inicjatyw obywatelskich		Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Sprawne Państwo, strategię rozwoju województw
zmiana roli publicznych instytucji kultury (bibliotek, domów kultury, etc.) oraz zwiększenie aktywności istniejących organizacji w dziedzinie sportu, w szczególności klubów sportowych; budowa nowych lub modernizacja istniejących, zreformowanych instytucji kultury i sportu; wspieranie instytucji kultury i sportu w ich roli integrowania społeczności lokalnej i pobudzania aktywności obywatelskiej		Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategię rozwoju województw

### **I.3.3. Zwiększenie bezpieczeństwa obywatela**

Z uwagi na fakt, że zagrożenie utratą życia w wypadku drogowym w Polsce jest nadal jednym z największych w Europie, przygotowane i realizowane będą programy poprawy bezpieczeństwa na drogach, skorelowane z pracami nad poprawą stanu infrastruktury oraz kontynuowaniem kampanii uświadamiających i edukacyjnych w zakresie zasad ruchu drogowego oraz promocji bezpiecznych zachowań na drodze. Do najważniejszych zadań będą należały m.in.: budowa i rozwój systemów automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, rozwój zintegrowanego systemu zarządzania wypadkami, rozwój zintegrowanego systemu obsługi pasażerów i przewozu towarów, usprawnianie form i kanałów komunikacji ze społeczeństwem w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, Inteligentne Systemy Transportowe, stworzenie systemu finansowania inwestycji w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Przedsięwzięte zostaną działania na rzecz utrzymania właściwego poziomu ochrony osób i mienia, ładu publicznego, w tym m.in. kształcenie i wyposażanie w odpowiednie środki służb zwalczających przestępczość w sposób ciągły i wyprzedzający pojawianie się nowych zagrożeń, nowych typów przestępstw czy technik stosowanych przez przestępców. Jednocześnie nastąpi niezbędna - do odwracania negatywnych tendencji, w szczególności zagrożonych miejscowościach i rejonach - redyslokacja sił policyjnych i personelu prokuratorskiego, a w razie niedoboru – uzupełnienie kadrowe i sprzętowe. Wykorzystywane będą alternatywne (pozapolicyjne) metody przeciwdziałania przestępczości, w tym współpraca z sektorem naukowo-badawczym oraz sektorem prywatnym, administracją rządową i samorządową, społeczeństwem oraz mediami w celu poprawy skuteczności zwalczania przestępczości zarówno pospolitej, najbardziej uciążliwej dla mieszkańców kraju, jak i zorganizowanej, powodującej m.in. wysokie szkody dla Skarbu Państwa (w tym m.in. poprzez powołanie międzyresortowego ciała koordynującego; prowadzenie działań strategicznych i planowych, w tym zgodnie ze Strategią Bezpieczeństwa Wewnętrznego UE i innymi programami strategicznymi wymagającymi włączenia do polityki strategicznej państwa przeciwdziałania przestępczości).

Zintensyfikowane będą działania w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego. Ważne będzie zapewnienie dostępności do świadczeń zdrowotnych w powiązaniu z odpowiednim poziomem tych świadczeń, co wymaga zmiany w sposobie finansowania opieki medycznej oraz rozwiniętej i racjonalnie rozmieszczonej infrastruktury ochrony zdrowia. Wypracowany i wdrożony zostanie taki system opieki zdrowotnej, który zapewni jego skuteczne funkcjonowanie w warunkach limitowanych możliwości finansowania ze środków publicznych. Konieczne jest opracowanie nowego modelu finansowania opieki medycznej uwzględniającego dopływ środków prywatnych. Przy konstruowaniu zmian systemu będą uwzględniane przede wszystkim wyzwania demograficzne oraz choroby cywilizacyjne.

W związku z wyzwaniami demograficznymi w najbliższej dekadzie nacisk będzie położony na te segmenty ochrony zdrowia, które będą - z jednej strony - sprzyjać polityce dietetycznej i profilaktyce zdrowia najmłodszej populacji (wsparcie programów leczenia bezpłodności, rozszerzenie zakresu promocji badań prenatalnych, zapewnienie właściwych standardów opieki okołoporodowej oraz opieki nad matką i dzieckiem), a z drugiej – odpowiadać będą wyzwaniom epidemiologicznym starzejącego się społeczeństwa (lepszy dostęp i poprawa jakości świadczeń geriatrycznych, onkologicznych, kardiologicznych, neurologicznych, ortopedycznych, reumatologicznych, endokrynologicznych i opieki długoterminowej). Szczególny nacisk powinien zostać

położony na rozwój zasobów kadrowych w ochronie zdrowia (zachęty do podejmowania studiów na deficytowych kierunkach i specjalizacji w priorytetowych dziedzinach) oraz rozwój infrastruktury w tych obszarach. Ponadto w związku ze zmniejszającą się stale liczbą pielęgniarek i położnych aktywnych zawodowo oraz znacznym zmniejszeniem zainteresowania kształceniem się w tych zawodach, system kształcenia przed i poddyplomowego pielęgniarek i położnych zostanie dostosowany do potrzeb kadrowych w tym zakresie.

Zakłada się rozwój obszarów i środków zapobiegania i ograniczania narastającej zapadalności na choroby cywilizacyjne, szczególnie wśród dzieci i młodzieży, takie jak cukrzyca, choroby psychiczne, schorzenia ortopedyczne i skutki uzależnień, wspomaganego przez opiekę lekarską i pielęgniarską w szkole. Nadal jako priorytet będzie również traktowana walka z nowotworami i chorobami układu krążenia. W związku ze wzrostem liczby urazów komunikacyjnych oraz wysokim odsetkiem zgonów i trwałego kalectwa w wyniku chorób cywilizacyjnych, istnieje konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na zbudowanie nowoczesnego, efektywnego, zintegrowanego systemu współdziałania służb ratunkowych. Szczególne znaczenie ma tutaj właściwe funkcjonowanie systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, rozumianego jako struktura ściśle kooperujących ze sobą jednostek.

Działania państwa nakierowane zostaną nie tylko na leczenie, ale przede wszystkim na profilaktykę i zapobieganie chorobom. Będą one obejmowały zwiększenie świadomości zdrowotnej i zdrowego stylu życia przez promocję i edukację zdrowotną (zwłaszcza wśród osób o najniższym statusie społeczno-ekonomicznym), zachęcanie do aktywności obywatelskiej w formule np. wolontariatu osób starszych oraz wzrost poziomu aktywności fizycznej społeczeństwa, w tym w szczególności wzrost poziomu aktywności fizycznej dzieci i młodzieży.

W celu usprawnienia funkcjonowania systemu konieczna jest cyfryzacja ochrony zdrowia (e-zdrowie). Zbudowana zostanie baza danych usług medycznych i baza danych o zdrowiu Polaków. Lekarz będzie miał dostęp do pełnej historii choroby pacjenta, aby uszczelnić i usprawnić system, który stanie się bardziej przejrzysty i funkcjonalny, a jednocześnie zwiększy się efektywność świadczenia usług medycznych.

Ważne będzie dalsze utrwalanie bezpieczeństwa żywnościowego - utrzymywanie potencjału produkcyjnego (tj. m.in. utrzymanie gleby w dobrej kulturze rolnej), produkcji rolniczej i zapasów żywności w wielkości i jakości niezbędnej dla wyżywienia ludności na określonym strategicznie poziomie. Jednocześnie wysoką rangę uzyskają działania ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa rynku żywnościowego przez zwiększenie jakości produktów rolno-spożywczych (wspierane będzie wytwarzanie żywności metodami integrowanymi, ekologicznymi, tradycyjnymi i regionalnymi oraz z lokalnych surowców). Troską ze strony państwa objęte zostanie podnoszenie wiedzy i świadomości konsumentów w zakresie zasad zdrowego żywienia i profilaktyki chorób. Dodatkowo wsparciem będą obejmowane inicjatywy mające na celu podniesienie bezpieczeństwa innych kategorii produktów (np. zabawki, kosmetyki, sprzęt elektryczny i elektroniczny).

Z powyższymi zagadnieniami jest nierozdzielnie związane bezpieczeństwo ekologiczne, rozumiane jako przeciwdziałanie skutkom negatywnych przekształceń i zanieczyszczeń otaczającego środowiska, a w efekcie pozwalające na poprawę zdrowia i jakości życia społeczeństwa jako całości. Obecnie funkcjonujący w Polsce system kontroli przestrzegania prawa ochrony środowiska jest rozproszony i nieefektywny. Biorąc pod uwagę interes obywateli, podjęte zostaną prace nad wzmocnieniem i usprawnieniem działania służb ochrony środowiska w Polsce.

W związku z nadaniem procesom cyfryzacji znaczącej roli dla przyszłego społeczno-gospodarczego rozwoju Polski coraz ważniejszym obszarem troski będzie infrastruktura teleinformatyczna oraz publiczne i prywatne systemy informatyczne. Ich ochrona przed przypadkowymi zagrożeniami oraz atakami celowymi wymaga rozwoju systemów monitoringu sieci, wczesnego wykrywania zagrożeń, które naruszają bezpieczeństwo sieci, reagowania na pojawiające się zagrożenia oraz identyfikacji sprawców. W związku z tym, że instytucje publiczne coraz powszechniej wykorzystują technologie cyfrowe do realizacji swoich zadań, jednym z kluczowych działań będzie zapewnienie dla nich bezpiecznej infrastruktury cyfrowej. Istotne będzie także odpowiednie przygotowanie użytkowników systemów informatycznych, aby mogli samodzielnie minimalizować ryzyko wynikające z zagrożeń, w tym poprzez działania zmierzające do wzrostu świadomości użytkowników sieci w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego.

Priorytetowe zainteresowanie państwa dotyczy wzrostu zdolności do skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz eliminowania sytuacji, które mogą stwarzać lub stwarzają zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli, środowiska naturalnego i mienia, tj. przede wszystkim doskonalenie i rozwijanie systemu reagowania kryzysowego. W związku z tym niezbędne będą: rozwój i doskonalenie ogniw tworzących system ratowniczy, w tym modernizacja wyposażenia, właściwy dobór i szkolenie kadr oraz stosowne do potrzeb finansowanie; rozwój i utrzymanie we właściwej sprawności systemów prognozowania, ostrzegania, alarmowania i powiadamiania, jak również reagowania, w tym w zakresie bezpieczeństwa jądrowego. Wspecjalizowane działania dotyczyć będą m.in. wdrażania planów zarządzania ryzykiem pochodzenia naturalnego, jak i wywołanego działalnością człowieka. Właściwe jest optymalne wykorzystanie potencjału osobowego i materialnego polskich sił zbrojnych na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego. Wzrost skuteczności reagowania w sytuacjach kryzysowych wymagać będzie także sprzężenia sprawności instytucji państwa z obywatelską zdolnością do współpracy płynącą z kapitału społecznego. Niezbędne jest zwiększenie zaangażowania obywateli w zarządzanie kryzysowe: kształtowanie świadomości społeczeństwa w zakresie odpowiedzialności za bezpieczeństwo własne i otoczenia oraz promowanie odpowiednich zachowań w sytuacji zagrożenia. Oznacza to konieczność określenia na nowo mechanizmów działania i współdziałania między podmiotami państwa a społeczeństwa obywatelskiego zarówno w procesach przeciwdziałania zagrożeniom, jak i podczas bezpośredniego usuwania ich skutków. Planowane jest również uporządkowanie regulacji prawnych związanych z ochroną ludności.

Zyskującym na znaczeniu interesem Polski jest umacnianie transgranicznych aspektów bezpieczeństwa wewnętrznego. W celu przeciwdziałania, ograniczania i skutecznej likwidacji zagrożeń dla bezpieczeństwa rozwijana będzie współpraca ze służbami publicznymi krajów sąsiednich oraz z właściwymi organizacjami międzynarodowymi.

Konieczne staje się zintegrowanie i lepsze skoordynowanie działań instytucji odpowiadających za bezpieczeństwo wewnętrzne (m.in. w wymiarze porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego), posiadających uprawnienia do prowadzenia działań prewencyjnych, w tym wprowadzenie niezbędnych zmian systemowych dotyczących ochrony ludności. System bezpieczeństwa wewnętrznego powinien umożliwiać skuteczne reagowanie na najpoważniejsze zagrożenia, jak klęski żywiołowe i katastrofy naturalne, przestępczość zorganizowaną, korupcję i terroryzm, a także przestępczość pospolitą, najbardziej dokuczliwą dla obywateli. Natomiast docelowo zakłada się stworzenie spójnego, zintegrowanego i komplementarnego systemu

bezpieczeństwa państwa (wewnętrznego i zewnętrznego) łączącego bezpieczeństwo z rozwojem kraju.

Za konieczne uznaje się również kompleksowe ujęcie działań w zakresie bezpieczeństwa socjalnego obywateli znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej, której nie są w stanie samodzielnie przezwyciężyć wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
przygotowanie i realizacja programów poprawy bezpieczeństwa na drogach skorelowanych z pracami nad poprawą stanu infrastruktury transportowej (m.in. poprawa stanu nawierzchni dróg, trwałe rozdzielanie przeciwniebieżnych pasów ruchu, rozwijanie sieci dróg jednokierunkowych) oraz kontynuowanie kampanii świadomościowych i edukacyjnych w zakresie zasad ruchu drogowego oraz promocji bezpiecznych zachowań na drodze		Strategia Rozwoju Transportu, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Sprawne Państwo, strategie rozwoju województw
działania na rzecz wzrostu jakości produktów rolno-spożywczych, w tym wsparcie produkcji żywności metodami integrowanymi, ekologicznymi, tradycyjnymi i regionalnymi oraz wytwarzanej z lokalnych surowców; rozwój i wdrażanie systemów jakości żywności; rozwój badań na rzecz bezpieczeństwa żywności; rozwój kontroli bezpieczeństwa i jakości produktów rolno-spożywczych		Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, strategie rozwoju województw
utrzymywanie produkcji rolnictwa w wielkości i jakości niezbędnej dla wyżywienia ludności na określonym strategicznie poziomie		Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa
wprowadzenie zmian w systemie opieki zdrowotnej (zmiany w modelu finansowania i zarządzania - dodatkowe źródła finansowania, zwiększenie efektywności)		Strategia Sprawne Państwo
rozwój infrastruktury ochrony zdrowia, w tym infrastruktury opieki długoterminowej, uwzględniający trendy demograficzne i profil zdrowotny społeczeństwa		Strategia Sprawne Państwo, strategie rozwoju województw
podnoszenie wiedzy i świadomości konsumentów w zakresie zasad zdrowego żywienia i profilaktyki chorób		Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategie rozwoju województw
działania z zakresu zdrowia publicznego (precyzyjnie adresowana profilaktyka, kampanie informacyjne i popularyzacyjne) realizowane na różnych poziomach (szkoła, praca, media) w zakresie chorób krążenia i nowotworów		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategie rozwoju województw
kształtowanie świadomości zdrowotnej i zdrowego stylu życia poprzez promocję i edukację zdrowotną (zwłaszcza wśród osób o najniższym statusie społeczno-ekonomicznym) oraz wzrost poziomu aktywności fizycznej, ze szczególnym uwzględnieniem promocji aktywności fizycznej wśród dzieci i młodzieży		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategie rozwoju województw
rozwój systemów monitoringu sieci informatycznej, zapewnienie bezpiecznej infrastruktury cyfrowej dla instytucji publicznych		Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego
budowa w ramach systemu bezpieczeństwa wewnętrznego nowego subsystemu ochrony ludności przeciwdziałającego niebezpieczeństwom wynikającym z rozwoju cywilizacyjnego, anomalii pogodowych, systemu ochrony wobec zagrożeń terrorystycznych i przestępczości oraz innych negatywnych zjawisk o szerokim zasięgu – przygotowanie i wdrożenie nowoczesnych rozwiązań organizacyjno-prawnych i finansowych; przygotowanie i realizacja programów służących zintegrowaniu - w nowoczesny system bezpieczeństwa wewnętrznego - i usprawnieniu systemów przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, korupcji, systemu antyterrorystycznego, systemu zarządzania kryzysowego i in., w tym we współpracy wieloresortowej		Strategia Sprawne Państwo, strategie rozwoju województw

### **I.3.4. Utrwalenie bezpieczeństwa narodowego**

Strategiczne kształtowanie polityki bezpieczeństwa Polski na najbliższą dekadę będzie cechować podejście kompleksowe. Główne kierunki aktywności obejmą zarówno obszar międzynarodowy, jak i kluczowe dla bezpieczeństwa pola działań w kraju. Zakłada się podjęcie i szybkie zakończenie prac nad zintegrowanym systemem bezpieczeństwa państwa.

Najważniejsze zadania polityki bezpieczeństwa Polski obejmują ochronę i zapewnienie następujących wartości: trwania państwa jako instytucji, społeczeństwa i wspólnoty obywatelskiej; integralności terytorialnej kraju; niezależności politycznej i suwerenności; sprawnego funkcjonowania instytucji państwa i stabilności wewnętrznej; kompleksowego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego przyczyniającego się do podnoszenia poziomu i jakości życia obywateli.

Polska nie stoi obecnie w obliczu zagrożenia militarnego, natomiast jest narażana na niebezpieczeństwa o różnym charakterze wychodzące zarówno z otoczenia międzynarodowego, jak i systemu wewnętrznego. Należą do nich: wyzwania i zagrożenia ekonomiczne, zagrożenia ekologiczne i biologiczne, zagrożenia informatyczne (cybernetyczne), transnarodowa przestępczość zorganizowana oraz terroryzm.

Umacnianiu bezpieczeństwa narodowego, w tym w zakresie obrony terytorium kraju, sprzyja uczestnictwo Polski w NATO i Unii Europejskiej. Udział w NATO oznacza gotowość do kolektywnej obrony wszystkich sojuszników, obejmującej również udział w operacjach zewnętrznych, a także stałe podnoszenie zdolności operacyjnych Sojuszu do realizacji stawianych zadań. Członkostwo w Unii Europejskiej daje Polsce szanse stałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, a także współtworzenia zdolności reagowania kryzysowego i wspólnej obrony w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Ważna będzie dalsza profesjonalizacja i modernizacja polskich sił zbrojnych (zwłaszcza rozbudowa kluczowych, najważniejszych z punktu widzenia skutecznego wykonywania zadań przez Siły Zbrojne RP zdolności operacyjnych), jak również budowanie i umacnianie wysokiego prestiżu armii zawodowej, m.in. poprzez szerokie propagowanie w społeczeństwie wiedzy o wojsku, działaniach na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego oraz zadaniach cywilnych na rzecz społeczeństwa.

Tworzone będą warunki prawne, zachęty inwestycyjne oraz mechanizmy instytucjonalno-koordynacyjne dla rozwoju zaawansowanych urządzeń i technologii w sferze militarno-obronnej, które będą mogły być również wykorzystane w zwiększaniu poziomu nowoczesności gospodarki kraju.

Prowadzone będzie dalsze usprawnianie systemu monitorowania granic Polski, będących zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej, co wymaga m.in. wsparcia służb granicznych i celnych. Zostanie jednocześnie wypracowana kompleksowa polityka migracyjna.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
budowa profesjonalnych i nowoczesnych Sił Zbrojnych RP		Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego
wzmocnienie spójnych mechanizmów koordynacji i współpracy organów, podmiotów i struktur organizacyjnych działających w sferze bezpieczeństwa narodowego, w tym sił zbrojnych i zapewnienie ich działaniom odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa informacyjnego i telekomunikacyjnego		Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego, Strategia Sprawne Państwo
rozwój B+R w sferze militarno-obronnej służących także zwiększaniu poziomu nowoczesności gospodarki		Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki

## Obszar strategiczny II. Konkurencyjna gospodarka

### Cel II.1. Wzmocnienie stabilności makroekonomicznej

Polityka makroekonomiczna przesądza o społeczno-gospodarczym i terytorialnym rozwoju kraju. Tworzy ona podstawowe warunki dla działalności obywateli i podmiotów gospodarczych, ich decyzji inwestycyjnych i konsumpcyjnych. Może minimalizować lub zwiększać ryzyko podejmowania i koszty prowadzenia działalności gospodarczej, zmniejszać lub pogłębiać cenę jaką przedsiębiorcy, gospodarstwa domowe i pojedyncze osoby ponoszą w związku z cyklicznymi wahaniami gospodarczymi. Racjonalnie prowadzona polityka makroekonomiczna zmniejsza podatność gospodarki na „szoki zewnętrzne”, a dzięki większej stabilności gospodarki minimalizuje rozpiętości pomiędzy okresami recesji a czasami dobrej koniunktury.

#### EUROPA 2020:

Wytyczna 1.  
Zapewnienie jakości i stabilności finansów publicznych

Wytyczna 2.  
Rozwiązanie problemu nierównowagi makroekonomicznej

Z kolei rolą polityki rozwoju jest kształtowanie warunków dla średnio i długookresowego wzrostu gospodarczego, dobrobytu, spójności społecznej i terytorialnej. Z uwagi na skalę oddziaływania obu polityk na przedsiębiorstwa i obywateli niezwykle ważne jest, aby polityki te nawzajem się uzupełniały i wspierały. Oznacza to, że zadaniem polityki makroekonomicznej jest tworzenie najlepszych możliwych ram dla wdrażania działań rozwojowych przez inne polityki publiczne, zaś polityka rozwoju musi być prowadzona tak, by nie stawać w sprzeczności ze stabilnością makroekonomiczną i celami stawianymi przed *policy-mix*. Konieczne jest zatem uwzględnianie wzajemnych zależności między działaniami na rzecz stabilności makroekonomicznej a planowanymi w różnych obszarach interwencjami publicznymi realizującymi cele rozwojowe.

Na politykę rozwoju wpływać będzie sytuacja w gospodarce europejskiej. Z kolei odziedziczony punkt startu – słabe i mocne strony polskiej gospodarki, a także stojące przed nią szanse i zagrożenia - determinować będą działania podejmowane zwłaszcza w pierwszych latach realizacji ŚSRK. Mogą one przesądzić o kierunku, w którym podąży rozwój Polski w następnych dekadach.

W dziesięcioletnim horyzoncie wdrażania ŚSRK przed polską polityką rozwoju stoi wyzwanie pogodzenia dwóch perspektyw. Z jednej strony konieczne będzie wspieranie procesów, które pozwolą na utrzymanie dotychczasowej dynamiki niwelowania luki rozwojowej względem wyżej rozwiniętych gospodarek Europy Zachodniej, a także możliwość elastycznej adaptacji do rodzących się wyzwań zewnętrznych i wewnętrznych. Z drugiej strony, wdrażanie ŚSRK wymagać będzie zmierzenia się z pilnymi wyzwaniami reformatorskimi, które jednocześnie położą fundament pod osiągnięcie celów wytyczonych w długookresowej strategii rozwoju kraju.

Sprostanie wyzwaniom wynikającym z kontekstu międzynarodowego oraz sytuacji gospodarczej Polski musi następować przez zapewnienie stabilności makroekonomicznej kraju, w tym uzdrowienie finansów publicznych oraz przygotowanie do pełnego uczestnictwa w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. W kontekście realizacji celów rozwojowych w dłuższej perspektywie konieczne jest zapewnienie źródeł finansowania wzrostu wydatków związanych z infrastrukturą, nauką oraz zdrowiem, a także przebudowy kierunku bodźców ekonomicznych płynących z systemu podatkowego i wydatków publicznych, tak aby stopy oszczędności i inwestycji brutto wzrosły o około 3-5 pkt. proc., a wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 zwiększył się do 71% w roku 2020 i utrzymał tendencję rosnącą w kolejnej dekadzie przekraczając poziom 75%.

W pierwszej kolejności, tj. do roku 2015 polityka gospodarcza będzie koncentrować się na stabilności makroekonomicznej, zabezpieczeniu źródeł przyszłego finansowania modernizacji kraju i tworzeniu podstaw wzrostu. W latach 2016-2020 natomiast nacisk

będzie położony na wykorzystywanie wypracowanych wcześniej przewag oraz przyspieszoną modernizację kraju, nie tylko poprzez wydatki na infrastrukturę, ale przede wszystkim na naukę i edukację. W szerszym kontekście niezbędne jest także uwzględnienie w planach finansowych koniecznego wzrostu nakładów na zdrowie oraz emerytury. Oznacza to, że sanacja finansów publicznych oraz wzrost stóp oszczędności i inwestycji są zadaniami, które powinny nastąpić do 2015 r. i być kontynuowane w okresie 2016-2020.

Priorytetowe kierunki interwencji publicznej:

### **II.1.1. Uzdrowienie finansów publicznych**

Reformy niezbędne do realizacji priorytetu, jakim jest uzdrowienie finansów publicznych, będą tworzyć tzw. mix wydatkowo-dochodowy tj. polegać na jednoczesnym zwiększeniu rygorów oszczędnościowych i racjonalizacji wydatków budżetowych oraz zapewnieniu zwiększonych wpływów do budżetu państwa. Jednym z kroków poczynionych w tym kierunku było wprowadzenie zmian w systemie otwartych funduszy emerytalnych.

Celem przeprowadzanych zmian będzie nie tylko zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych, lecz także zapewnienie trwałości osiągniętych zmian (osiągnięcie i utrzymanie średniookresowego celu budżetowego), zabezpieczenie środków na inwestycje prorozwojowe oraz zwiększenie bodźców skłaniających do intensywniejszego inwestowania, oszczędzania i pracy.

Ograniczanie wydatków budżetowych nie powinno dotyczyć obszarów kluczowych dla realizacji przyjętych celów rozwojowych (nakłady na edukację, naukę, badania i innowacje, kulturę, zdrowie, inwestycje w transport, infrastrukturę komunikacyjną, środowiskową), a w głównej mierze wydatków nieefektywnych (transferowych), w szczególności oddziałujących demotywujuco na podejmowanie i utrzymywanie aktywności zawodowej. W tym kontekście podjęte będą działania na rzecz ograniczenia specyficznych uprawnień w podsystemach branżowych systemu emerytalnego oraz zwiększenia efektywności świadczeń społecznych w przypadku choroby, macierzyństwa, inwalidztwa czy wypadków przy pracy. Ważne jest również wypracowanie i wprowadzenie w życie rozwiązań prowadzących do stopniowego wydłużania i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Istotnym zadaniem jest zmiana systemu finansowania nieefektywnych sektorów gospodarki.

Dzięki wprowadzonej - do czasu uchylenia procedury nadmiernego deficytu - regule wydatkowej zakładającej, że dyskrejonalne i nowe wydatki sztywne budżetu nie mogą rosnać realnie szybciej niż o 1% w skali roku, racjonalizacji ulegną również wydatki na administrację publiczną i zatrudnienie w sektorze publicznym, a także na inne elementy konsumpcji publicznej. W szczególności rozwijany będzie, wprowadzony w 2011 r., zrjonalizowany system zakupów towarów i usług w administracji centralnej, oparty na funkcjonowaniu centralnej komórki zakupów dla administracji centralnej (Centrum Usług Wspólnych).

Zwiększenie dochodów budżetowych będzie możliwe dzięki zmianom w systemie podatkowym polegającym na poszerzeniu bazy podatkowej - objęciu docelowo tymi samymi zasadami opodatkowania wszystkich grup społecznych, uszczelnianiu systemu podatkowego czy racjonalizacji systemu ulg podatkowych.

Skuteczne wdrożenie działań ŚSRK będzie sprzyjało konsolidacji fiskalnej poprzez podniesienie średniej stopy wzrostu gospodarczego w okresie 2012-2020. Jeśli bowiem średniookresowe tempo wzrostu gospodarczego w Polsce mieścić się będzie w granicach

3,5%, można szacować, że zapobieżenie dalszemu wzrostowi zadłużenia państwa wymaga osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
<b>po stronie wydatków budżetowych:</b>		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
ograniczenie specyficznych uprawnień w podsystemach branżowych systemu emerytalnego, z uwzględnieniem ochrony praw nabytych (funkcjonariusze służb mundurowych, sędziowie i prokuratorzy w obrębie stanu spoczynku)		
zmiany w systemie podatkowym i świadczeń społecznych – synchronizacja obu systemów		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
rozpoczęcie stopniowego podnoszenia i zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn		
zmiany w KRUS – powiązanie wysokości składki na ubezpieczenie z dochodami; uszczelnienie systemu ubezpieczenia społecznego rolników		Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa
zmiany w sposobie finansowania nieefektywnych branż/dziedzin		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
zwiększenie efektywności świadczeń społecznych (choroba, macierzyństwo, inwalidztwo, wypadki przy pracy)		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
zmiany w systemie świadczeń rodzinnych		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
racjonalizacja zakupów towarów i usług w administracji centralnej - rozwój centralnej komórki zakupów dla administracji centralnej (Centrum Usług Wspólnych)		Strategia Sprawne Państwo
<b>po stronie dochodów budżetowych:</b>		
koncentracja na kreowaniu wzrostu gospodarczego		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
zmiany w systemie podatkowym (np. uszczelnienie systemu podatkowego, racjonalizacja systemu ulg podatkowych, zmiany w opodatkowaniu kopaliny, uproszczenie procedur podatkowych)		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
opracowanie i wdrażanie polityki migracyjnej uwzględniającej rosnące zapotrzebowanie polskiego rynku pracy na imigrację zarobkową i zasadę komplementarności wobec rodzimych zasobów siły roboczej (stworzenie prawnych i instytucjonalnych podstaw dla tej polityki)		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego

### II.1.2. Zwiększenie stopy oszczędności i inwestycji

Aby szybciej niwelować lukę w poziomie PKB na mieszkańca, Polska musi więcej inwestować, szybciej adaptować technologie oraz zwiększać aktywność zawodową.

Kluczowe znaczenie dla szans rozwoju Polski w okresie do 2020 r. i później będzie miało zwiększenie poziomu oszczędności i inwestycji krajowych oraz podniesienie innowacyjności całej gospodarki. Osiągnięcie wysokiego wzrostu gospodarczego w Polsce w następnych dekadach zależeć będzie od włączenia się Polski do gospodarek opartych na wiedzy, a to z kolei uzależnione jest od wydatków na badania i rozwój oraz inwestycji w kapitałochłonne, nowoczesne gałęzie gospodarki. Sprzyjać temu będą

stopniowe zmiany w strukturze wydatków publicznych idące w kierunku zmniejszenia niekorzystnych proporcji między wydatkami bieżącymi o charakterze konsumpcyjnym lub transferowym a nakładami na dziedziny prorozwojowe. Wykorzystanie środków z funduszy unijnych pozwoli osiągnąć wyższą dynamikę nakładów brutto na środki trwałe w najbliższych latach, lecz w dłuższym okresie decydujące będzie podniesienie stopy krajowych oszczędności prywatnych.

Dlatego ważne jest stworzenie zachęt do wzrostu oszczędności oraz poszukiwanie możliwości inwestowania w oparciu o środki zewnętrzne.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
zmiany w strukturze wydatków publicznych na rzecz wydatków rozwojowych		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
bardziej efektywne wykorzystanie środków UE (zmiany proceduralne, instytucjonalne, w zakresie zasad współfinansowania) oraz pozyskanie innych źródeł zewnętrznych		wszystkie strategie
zmierzanie do przesunięcia ciężaru fiskalnego z opodatkowania pracy i oszczędności na opodatkowanie konsumpcji		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
stworzenie instrumentów ekonomicznych i rozwiązań instytucjonalnych na rzecz oszczędzania w III filarze		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego

### II.1.3. Integracja ze strefą euro

Trwały poziom równowagi gospodarki jest stanem, w którym przewidywalność występujących procesów jest wysoka, a tym samym ograniczone jest niebezpieczeństwo gwałtownych zmian wynikających zarówno z uwarunkowań wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Większy poziom równowagi, to przede wszystkim: stabilne finanse publiczne, stabilne ceny (których wzrost nie przekracza określonych „bezpiecznych” dla gospodarki przedziałów), niewielkie wahania w mechanizmie kursowym waluty krajowej oraz niskie stopy procentowe. Wymienione elementy stanowią podstawowe kryteria z Maastricht, wypełnienie których pozwala każdemu krajowi UE na wejście do strefy euro. Działania związane z uzdrowieniem finansów publicznych umożliwią Polsce wypełnienie fiskalnego kryterium konwergencji, niezbędne będą jednak działania także w innych obszarach gospodarki. Intencją jest możliwie szybka integracja Polski ze strefą euro, jednak proces ten należy przeprowadzić w sposób zapewniający maksymalizację korzyści i ograniczenie zagrożeń związanych z przyjęciem wspólnej waluty. Data przyjęcia euro nie została określona ze względu na dużą niepewność co do terminu wypełnienia formalnych warunków przyjęcia euro oraz niestabilną sytuację w strefie euro.

Doświadczenia z okresu kryzysu strefy euro pokazały, że przyjęcie euro może być bardzo korzystne, ale też może wiązać się z dużym ryzykiem. Decyduje o tym m.in. odpowiednie przygotowanie i sposób prowadzenia polityki gospodarczej w kraju, w tym prowadzenie reform gospodarczych, przyczyniających się do trwałości wypełnienia kryteriów konwergencji nominalnej. Reformy dotyczące zwiększania konkurencyjności gospodarki, w tym w szczególności reformy rynku produktów i rynku pracy, stanowią integralną część strategii integracji Polski ze strefą euro. Wprowadzenie euro w Polsce może przynieść korzyści bezpośrednie m.in. w postaci redukcji ryzyka kursowego i kosztów transakcyjnych wymiany walut, spadku nominalnych stóp procentowych oraz większej

przejrzystości cen. W dłuższej perspektywie udział w strefie euro sprzyja intensyfikacji wymiany handlowej, wzrostowi inwestycji oraz większej integracji rynków finansowych. Obok korzyści rozwojowych płynących z samego członkostwa w strefie euro wzrosło także znaczenie korzyści politycznych z uczestnictwa we wspólnym obszarze walutowym.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
przygotowanie do wejścia do ERM II		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Sprawne Państwo
spełnianie kryteriów konwergencji: - kryteria konwergencji nominalnej <ul style="list-style-type: none"> <li>• kryterium kursu walutowego</li> <li>• kryterium stabilności cen (tzw. kryterium inflacyjne)</li> <li>• kryterium stóp procentowych</li> <li>• kryterium fiskalne</li> </ul> - kryterium konwergencji prawnej		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Sprawne Państwo
przygotowanie do wprowadzenia euro		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Sprawne Państwo

#### II.1.4. Rozwój eksportu towarów i usług

Współcześnie gospodarka światowa staje się coraz bardziej otwarta, a przepływ towarów i usług coraz łatwiejszy. Odniesienie przez Polskę korzyści z tych procesów i uniknięcie zapóźnienia technologicznego wymaga prowadzenia aktywnej polityki proeksportowej. Dotychczasowe przewagi konkurencyjne, oparte w głównej mierze na niskich kosztach pracy i tanich nieprzetworzonych surowcach muszą zostać zastąpione nowymi atutami. Transformacja kompozycji polskiego eksportu, a więc także struktury tworzonej wartości dodanej, stanowi kluczowy czynnik przesądzający o możliwości uzyskania przez Polskę korzyści z globalizacji i utrzymania wysokiego tempa rozwoju gospodarczego.

Rozwój potencjału eksportowego polskiej gospodarki jest istotny z wielu względów. Eksport kreuje dodatkową produkcję i wzrost zatrudnienia. Ważną kwestią jest zdolność do osiągnięcia pozytywnego salda obrotów w handlu zagranicznym lub jego poprawy. Równocześnie silna presja konkurencyjna wpływa mobilizująco na podmioty gospodarcze, czego skutkiem jest zwiększenie efektywności wykorzystania czynników produkcji. Z eksportem wiążą się również korzystne efekty wewnętrzne dotyczące dyfuzji wiedzy, umiejętności i standardów od firm-eksporterów – poprzez kooperantów - do całej gospodarki krajowej.

Zdolność do konkurowania na międzynarodowych rynkach wymaga orientacji na rozwój pro-innowacyjny, oparty na nowych technologiach, w tym zwłaszcza odpowiadających modelowi zrównoważonego rozwoju i przyjaznych dla środowiska. Równie ważną rolę odgrywają technologie informacyjne i komunikacyjne. Ten kierunek oznacza konieczność angażowania wysoko wykwalifikowanych i lepiej opłacanych pracowników. Równocześnie wpływa on na lepsze wykorzystanie dostępnych zasobów pracy.

Dyfuzja wiedzy, także tej ukrytej, jest szczególnie intensywna w ramach struktur klastrowych, w których podmioty gospodarcze, instytucje otoczenia biznesu, władze lokalne oraz instytucje badawcze i edukacyjne współpracują budując przewagi konkurencyjne. Rozwój klastrów w obszarach specjalności produktowych Polski może i powinien stanowić ważną dźwignię rozwoju polskiego eksportu, zarówno w sektorach wysokich technologii (ICT, przemysł maszynowy, lotniczy i samochodowy) jak i

tradycyjnych (moda, bursztyn, jachty i łodzie motorowe, przemysł rolno-spożywczy) oraz usługach (przemysł kreatywny, filmowy, usługi medyczne i inne).

W ciągu najbliższej dekady rozwijane będą instrumenty służące wzrostowi eksportu, wspierające wchodzenie polskich firm na nowe rynki, promujące polskie towary i usługi. Wzmocniony zostanie system promocji krajowej gospodarki. Przedsiębiorcy będą mogli korzystać z wysokiej jakości usług informacyjnych świadczonych przez wyspecjalizowane podmioty. Rozbudowany zostanie system wspierający identyfikację partnerów handlowych. Pomoc świadczona będzie w zakresie przewyższania barier związanych z wejściem na rynek, m.in. dotycząca uzyskiwania wymaganych certyfikatów, pozwoleń, licencji.

Wdrażane i lepiej wykorzystane będą mechanizmy wspierające zaangażowanie krajowych przedsiębiorstw na zagranicznych rynkach. Udostępniane będą kredyty, ubezpieczenia i gwarancje eksportowe. Specjalne rozwiązania kierowane będą w tym zakresie do MŚP. Podobnie, jak ma to miejsce w innych krajach, powinien powstać wyspecjalizowany bank koncentrujący się na wspieraniu eksportu i oferujący tego rodzaju instrumenty finansowe.

Możliwości wsparcia zostaną dostosowane do szczególnych potrzeb eksporterów. Rozwijane będą kompetencje kadr w zakresie rozwoju eksportu. Studia menedżerskie i marketingowe wyposażać będą absolwentów w niezbędną wiedzę do prowadzenia działalności na rynkach międzynarodowych. Przygotowane zostaną odpowiednie programy edukacyjne. Propagowana będzie wiedza dotycząca istniejących instrumentów wsparcia i praktycznych korzyści wynikających z ich stosowania.

Promowane będzie umiędzynarodowienie polskich przedsiębiorstw. Wchodzeniu przez nie na zagraniczne rynki towarzyszyć powinno tworzenie przedstawicielstw, oddziałów i filii. Istotne korzyści zarówno dla całej gospodarki, jak i poszczególnych przedsiębiorstw przynieść mogą wspólne przedsięwzięcia z partnerami zagranicznymi (tzw. joint ventures).

Aktywizacja eksportu będzie należeć do głównych priorytetów w stosunkach gospodarczych Polski z innymi krajami. Polityka gospodarcza będzie istotnym elementem polityki zagranicznej.

W rozwoju eksportu ważną rolę odgrywać będą nadal bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Tworzone będą warunki w skali krajowej, jak i lokalnej zachęcające do ich napływu. Wielkie korporacje lokując w Polsce swoje wytwórnie, centra usługowe czy ośrodki badawcze zapewniają bowiem dostęp do międzynarodowych kanałów dystrybucji oraz globalne wsparcie marketingowe.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
wzmocnienie systemu promocji krajowej gospodarki		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
rozwój instrumentów wspierających zaangażowanie polskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych (m.in. kredyty, ubezpieczenia, gwarancje eksportowe)		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
wykorzystanie BIZ dla wzmocnienia potencjału eksportowego		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki

## Cel II.2. Wzrost wydajności gospodarki

Ostatnie lata uwidaczniają postępujące zmiany w strukturze gospodarki, mierzone udziałami sektorów ekonomicznych w tworzeniu wartości dodanej brutto – zwiększa się sukcesywnie znaczenie sektora usług (w 2010 r. 64,8%), zwłaszcza rynkowych, przy malejącym udziale rolnictwa (w 2010 r. 3,5%). Postępuje proces modernizacji w sektorach produkcyjnych, jednak przemiany strukturalne następują zbyt wolno, co wpływa na dynamikę PKB i zamożność mieszkańców Polski.

Aby zdążyć w kierunku skoku cywilizacyjnego zakłada się odchodzenie od dotychczasowej struktury gospodarki do takiej, która będzie gospodarką opartą na wiedzy.

Chociaż w przemyśle będzie dominował sektor średnich technologii, to najszybsze wskaźniki rozwoju notować powinny sektory zaawansowanych technologii oraz usług o najwyższej wartości dodanej.

W rolnictwie następować będzie ewolucyjny rozwój, oparty na systematycznym podnoszeniu wartości dodanej przypadającej na każdego zatrudnionego. Zmiany strukturalne będą prowadziły m.in. do silniejszych powiązań gospodarstw rolnych z rynkiem. Dla osiągnięcia konkurencyjności na rynku kluczowa będzie jakość żywności, zastępując dotychczasową przewagę konkurencyjną polskiego rolnictwa związaną z niskimi kosztami produkcji i cenami.

W kontekście realizacji tego celu szczególnego znaczenia nabiera poziom interwencji państwa. Zarówno zbyt niski poziom interwencji, jak i zbyt wysoki mogą zakłócić naturalną, wolną konkurencję na rynku. Stąd też ważna będzie rola państwa jako twórcy odpowiednich warunków prawnych, administracyjnych, ochrony bezpieczeństwa, a także infrastrukturalnych dla rozwoju przedsiębiorczości oraz swobodnego drogowskazu, pokazującego kierunki rozwoju przemysłu. Przykładem aktywnej polityki państwa będzie między innymi wspieranie najbardziej innowacyjnych oraz wykazujących najwyższy potencjał rozwoju polskich klastrów, które są w stanie tworzyć wysoko-konkurencyjne produkty i usługi, stanowiące polskie oraz europejskie specjalności eksportowe.

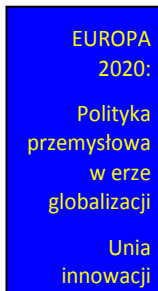
Priorytetowe kierunki interwencji publicznej:

### II.2.1. Zwiększenie produktywności gospodarki

Niski poziom produktywności kapitału i wydajności pracy w Polsce jest spowodowany przestarzałą strukturą produkcji, w której dominują przemysły surowcowe oraz produkcja o niskim poziomie przetworzenia. Choć od lat 90. XX w. następują zmiany strukturalne – zmniejszające się znaczenie rolnictwa i tradycyjnych przemysłów, rosnące znaczenie usług rynkowych – to wciąż są one niewystarczające.

Aby zapewnić zwiększenie produktywności gospodarki nie wystarczy opierać się wyłącznie na zmniejszaniu kosztów pracy. Najważniejszym zadaniem w nadchodzących latach będzie dokonanie zmian w strukturze gospodarki, tak by w sektorze produkcji dominowały przemysły, które stosują zaawansowane technologie, wykorzystują najnowsze osiągnięcia mikroelektroniki, inżynierii materiałowej czy informatyki. Duże znaczenie będzie mieć również rozwinięcie i wykorzystywanie ITC we wszystkich sektorach/branżach gospodarki, szczególnie w nowych obszarach, dotąd nie korzystających z tych technologii. Nowoczesne przemysły wnoszą duży wkład we wzrost wydajności gospodarki, nie tylko przez swoją wysoką produktywność, ale także przez korzystne oddziaływanie na inne przemysły.

Rozwój wysokiej techniki oraz jej coraz powszechniejsze wykorzystanie w przedsiębiorstwach prowadzi również do zmian w strukturze zatrudnienia, sprzyjając wzrostowi wydajności pracy. Zmniejsza się bowiem zapotrzebowanie na



niewykwalifikowaną siłę roboczą, wzrasta natomiast popyt na pracowników posiadających duże zasoby wiedzy i doświadczenia.

Istotnym zadaniem do wykonania w ramach ŚSRK 2020 będzie dalsza prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych oraz przeprowadzenie zmian w sposobie finansowania przez państwo sektorów/branż/gałęzi nieefektywnych, tak by stopniowo zmniejszać ich produkcję, a pracowników przekwalifikowywać i kierować do działów o wyższym potencjale produktywności.

W drugim okresie realizacji ŚSRK 2020 - w latach 2016-2020 – potencjał państwa skierowany będzie na wspieranie przemysłów i usług o najwyższym potencjale produktywności. Do tego czasu konieczne będzie odpowiednie wykształcenie pracowników, tak by rynek pracy mógł szybko odpowiedzieć na zwiększone zapotrzebowanie na pracę wysokokwalifikowaną.

W całym okresie realizacji strategii wspierane będą również działania służące podnoszeniu wydajności pracy – zmiany w sposobie kształcenia pracowników, zwiększenie znaczenia nauki języków obcych, rozwijanie umiejętności obsługi komputerów na wszystkich etapach kształcenia.

W celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju gospodarczego regionów wspierane będą także lokalne systemy gospodarcze w kierunku wykorzystywania lokalnych dóbr i kapitału ludzkiego dla wytwarzania produktów, jak też ich sprzedaż możliwie blisko miejsca wytworzenia.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
wspieranie działań służących podnoszeniu wydajności pracy, zmianom strukturalnym gospodarki, wdrażaniu zaawansowanych technologii, podnoszeniu kwalifikacji zatrudnionych		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
zmiany w sposobie finansowania nieefektywnych sektorów/branż/gałęzi (w tym prywatyzacja)	wspieranie działów o najwyższym potencjale produktywności	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
stworzenie warunków dla większego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w sektorach gospodarki		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
włączenie pracodawców w system identyfikacji i prognozowania potrzeb kwalifikacyjno-zawodowych na rynku pracy		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego

## II.2.2. Wzrost udziału przemysłów i usług średnio i wysoko zaawansowanych technologicznie

Struktura produkcji w Polsce w porównaniu z państwami wysoko rozwiniętymi wciąż kształtuje się niekorzystnie. W ostatnich latach co prawda zaszły pozytywne zmiany (spadek produkcji w przemyśle ciężkim, wzrost produkcji wysoko przetworzonej), to jednak nadal w gospodarce dominują przemysły dóbr nisko przetworzonych, których produkcja wymaga stosunkowo wiele materiałów, pracy i energii oraz niewielkiego udziału wiedzy i innowacyjności.

W 2009 r. udział przemysłów średniej i wysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle wyniósł 31,7%.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Źródło: GUS.

Aby osiągnąć sukces w nadrobieniu dystansu wobec krajów rozwiniętych niezbędne jest przeprowadzenie zmian w gospodarce, które umożliwią sprawne adaptowanie najbardziej produktywnych technologii światowych i wdrażanie własnych nowoczesnych innowacji. Sprzyjać temu będzie optymalizacja struktury mechanizmów publicznego finansowania oraz podniesienie efektywności finansowania B+R+I polegająca m.in. na ograniczeniu skali bezzwrotnych instrumentów interwencji głównie do wydatków związanych z finansowaniem B+R, innowacjami przełomowymi i społecznymi. Finansowanie pozostałych innowacji będzie oparte w większym stopniu na instrumentach inżynierii finansowej (współfinansowanych przez kapitał prywatny), skierowanych przede wszystkim do podmiotów prywatnych na konkretne projekty.

W celu stymulowania wzrostu udziału przemysłów średnio i wysoko zaawansowanych technologicznie niezbędne jest wsparcie działalności badawczo-rozwojowej. Priorytetem stanie się wspieranie procesu komercjalizacji własności intelektualnej, która wnosi wartość dodaną do działań badawczo-rozwojowych oraz jej ochrona (w szczególności patenty, licencje itp.).

Zmiany w gospodarce powinny być prowadzone dwutorowo – z jednej strony w kierunku szybkiej modernizacji wewnętrznej struktury przemysłu na rzecz produktów wysoko zaawansowanych technologicznie, a z drugiej – w kierunku intensywnego wdrażania technologii teleinformatycznych do sektora usługowego. Zmiany takie możliwe są między innymi poprzez wspieranie rozwoju najlepszych polskich klastrów, które dzięki wspólnym projektom z klastrami z innych krajów UE przyczyniają się do tworzenia innowacji, dyfuzji wiedzy i zwiększenia stopnia internacjonalizacji podmiotów je tworzących.

W gospodarce rynkowej wpływ państwa na działania podejmowane na rynku powinien być jednak ograniczony wyłącznie do działań niezbędnych, tak by nie zakłócać istniejącej na rynku konkurencji. Dlatego też rola państwa będzie się głównie ograniczać do tworzenia warunków dla rozwoju przemysłów i usług średnio i wysoko zaawansowanych technologicznie.

Jednym z podstawowych działań będzie wzmacnianie lokalnych potencjałów i tzw. inteligentnych specjalizacji przez instytucje otoczenia biznesu (IOB), w szczególności wspieranie powstawania i rozwoju nowych technologicznych firm. W kontekście rozwoju średnio i wysokozaawansowanych technologii, szczególne znaczenie będą miały takie IOB, jak: centra i ośrodki transferu technologii, instytucje sfery badawczo-rozwojowej czy parki naukowo-technologiczne i przemysłowe. Bardzo istotne będą też wszelkie IOB udzielające wsparcia finansowego.

W pierwszym okresie, do 2015 r., ze względu na wciąż niski udział badań własnych, a także przy ograniczonych środkach finansowych na ten cel, gospodarka będzie nadal modernizowana głównie przez wspieranie importu zaawansowanych urządzeń i zakupy licencji; po tym okresie zakłada się szerszy rozwój własnych zdolności do tworzenia nowoczesnych rozwiązań technologicznych. Ważne jest szczególnie promowanie nowych rozwiązań technologicznych sprzyjających bezpieczeństwu obywateli (konsumentów) oraz publicznemu.

Kolejnym z działań mających na celu rozwój przemysłów wysokiej techniki jest kreowanie warunków i zachęcanie zagranicznych inwestorów do lokowania swoich środków finansowych w Polsce, tak by rozwijać sektory zaawansowane technologicznie. Szczególnie korzystne są inwestycje badawczo-rozwojowe typu green-field.

Aby realizacja powyżej opisanych działań była możliwa, niezbędne jest odpowiednie przygotowanie kadr dla przemysłów średniej i wysokiej technologii. Ważne jest

zwiększanie liczby osób z wykształceniem ścisłym – po kierunkach technicznych i matematycznych, a także interdyscyplinarnych.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
aktywne tworzenie IOB dostosowanych do lokalnego potencjału	wspieranie i rozwój IOB	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, strategię rozwoju województw
kształcenie kadr dla przemysłów i usług średnio i wysoko zaawansowanych technologicznie		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategię rozwoju województw
określenie mechanizmów wskazywania sektorów mogących osiągnąć przewagę konkurencyjną oraz uruchomienie instrumentów wsparcia tych sektorów		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
modernizacja gospodarki poprzez wspieranie transferu gotowych technologii i zakup licencji (instrumenty inżynierii finansowej)	rozwój zdolności do samodzielnego tworzenia rodzimych nowoczesnych rozwiązań technologicznych	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
wspieranie napływu BIZ w celu rozwoju sektorów zaawansowanych technologicznie	rozwój powiązań kooperacyjnych pomiędzy BIZ a rodzimymi przedsiębiorstwami	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, strategię rozwoju województw
przeprowadzenie analizy zapotrzebowania na surowce dla rozwoju przemysłu	zapewnienie stabilnych i adekwatnych do potrzeb dostaw energii	Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki

### II.2.3. Zwiększenie konkurencyjności i modernizacja sektora rolno-spożywczego

Dalsze przekształcenia w sektorze rolno-spożywczym zmierzać będą w kierunku podniesienia jego konkurencyjności i efektywności. Wdrażane będą działania stymulujące modernizację i poprawę innowacyjności i opłacalności produkcji rolno-spożywczej, wzmacniające funkcje środowiskowe i publiczne rolnictwa i rybactwa oraz wspierające dywersyfikację źródeł dochodów gospodarstw domowych związanych z rolnictwem lub rybactwem. Zmianom strukturalnym, takim jak zwiększenie powierzchni i wielkości ekonomicznej gospodarstw oraz wzrost zatrudnienia ludności odchodzącej z rolnictwa w pozarolniczych sektorach gospodarki, sprzyjać będzie również wspieranie tworzenia i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz kształtowanie postaw przedsiębiorczych wśród ludności wiejskiej. Działania te są istotne zarówno do 2020 r., jak i do 2030 r., gdyż zmiany strukturalne w rolnictwie zachodzą powoli, a problemu ukrytego bezrobocia nie można rozwiązać w krótkim okresie.

Istotnym elementem będzie również stymulowanie rozwoju prac badawczo-wdrożeniowych, wsparcie powstawania i funkcjonowania klastrów oraz upowszechnianie wśród producentów rolnych i rybackich informacji dotyczących nowoczesnych rozwiązań technicznych i organizacyjnych m.in. poprzez profesjonalne doradztwo.

Racjonalne gospodarowanie zasobami w rolnictwie i rybactwie wymaga przede wszystkim kontynuacji upowszechniania dobrych praktyk rolniczych i wspierania takich form i sposobów zagospodarowania przestrzeni produkcyjnej, które sprzyjają ochronie środowiska oraz rozwojowi rolnictwa zintegrowanego.

Uzyskanie przewagi konkurencyjnej rolnictwa warunkowane jest funkcjonowaniem gospodarstw rolnych ukierunkowanych na produkcję masową oraz na produkty wysokiej jakości. Tworzone zatem będą warunki dla rozwoju różnych form gospodarstw, stosownie do dominujących czynników, które kształtują uwarunkowania rozwojowe, występujących obecnie i przewidywanych w przyszłości.

Rezultatem wprowadzanych działań będzie coraz większe uczestnictwo w międzynarodowym rynku żywności - konkurowanie nie tylko ceną, ale również jakością i innowacyjnością produktów.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
modernizacja i wzrost innowacyjności sektora rolno-spożywczego prowadząca m.in. do poprawy efektywności zatrudnienia i warunków gospodarowania w rolnictwie i rybactwie		Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, strategię rozwoju województw
wspieranie tworzenia i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz kształtowanie postaw przedsiębiorczych wśród ludności wiejskiej		Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategię rozwoju województw
kreowanie oraz transfer wiedzy i technologii służącej zrównoważonemu rozwojowi sektora rolno-spożywczego		Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, strategię rozwoju województw
silniejsze powiązania gospodarstw rolnych z rynkiem (poprawa organizacji producentów rolnych, poprawa logistyki w łańcuchu rolno-żywnościowym, w tym rynki hurtowe)		Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa
wzrost wydajności, poprawa jakości i zwiększenie bezpieczeństwa produkcji rolnej i rybackiej, prowadzonej zgodnie z wymogami ochrony środowiska		Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, strategię rozwoju województw

#### II.2.4. Poprawa warunków ramowych dla prowadzenia działalności gospodarczej

Zwiększeniu konkurencyjności i efektywności gospodarki sprzyja wzrost liczby małych i średnich przedsiębiorstw. Aby ta liczba stale rosła – poprawy wymagają warunki prowadzenia działalności, które szczególnie dla tych najmniejszych firm często stanowią barierę wejścia na rynek.

Polska zajmowała odległe, 70 miejsce wśród 183 państw, przebadanych przez Bank Światowy w 2010 r. pod względem warunków prowadzenia działalności gospodarczej (113 miejsce pod względem łatwości rozpoczynania działalności gospodarczej)<sup>10</sup>. Dlatego też w pierwszym okresie realizacji ŚSRK (do 2015 r.) konieczna jest redukcja zbędnych obciążeń i barier administracyjnych, w tym uproszczenie i skonsolidowanie regulacji podatkowych, a po 2015 r. – pełny rozwój cyfrowych usług publicznych (e-administracji), tak by przedsiębiorca mógł załatwić większość spraw administracyjnych przez internet.

<sup>10</sup> Źródło: Doing Business 2011, Making a Difference for Entrepreneurs, World Bank, Washington 2011.

Będzie rosło znaczenie obrotu bezgotówkowego, co zmniejszy koszty prowadzenia działalności gospodarczej, a także zwiększy bezpieczeństwo zawieranych transakcji. Do roku 2020 obrót bezgotówkowy stanie się dominującą formą płatności.

Wraz z coraz szybszym rozwojem handlu elektronicznego, w drugiej połowie obecnej dekady upowszechniane będą elektroniczne formy prowadzenia działalności gospodarczej, co pozwoli, szczególnie małym i średnim firmom, w prostszy sposób zwiększać zasięg rynku, na który mogą oddziaływać.

Ułatwieniem w prowadzeniu działalności gospodarczej będzie również rozwój infrastruktury, w tym przede wszystkim infrastruktury transportowej, zwiększającej dostęp do nowych rynków (zarówno dostawców, jak i nabywców, a także do różnego rodzaju zasobów) i przyspieszającej realizację procesów w przedsiębiorstwach. Polska, mimo wielu poniesionych już nakładów i rozpoczętych inwestycji, wciąż pozostaje daleko za rozwiniętymi krajami UE. W najbliższych latach wybudowane lub zmodernizowane zostaną połączenia między największymi ośrodkami miejskimi, do tych ośrodków i w obrębie ich obszarów funkcjonalnych oraz wpływające na zwiększenie dostępności obszarów wiejskich. Umożliwi to dyfuzję wzrostu gospodarczego z najprężniejszych ośrodków na ośrodki obecnie peryferyjne i wpłynie na konkurencyjność regionów i całej gospodarki. Jednocześnie wspierane będą inicjatywy wykorzystania produktów w miejscu ich wytworzenia, by wyeliminować konieczność transportu na dalekie odległości.

Wraz ze wzrostem zamożności społeczeństwa i zmianami zachodzącymi w gospodarce zmienia się również sposób spędzania czasu wolnego. Wiele osób w wolnym czasie coraz chętniej korzysta z możliwości dostarczanych przez tzw. leisure industry – częściej i chętniej czas wolny i urlop spędza poza domem. Dlatego też ważne będzie stworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju firm zajmujących się organizowaniem czasu wolnego i turystyką (w tym przedsiębiorstw sektora kultury i kreatywnego). Dotyczy to zarówno obszarów, które swój wysoki potencjał turystyczny zawdzięczają walorom przyrodniczym, lecz także terenów miejskich, które często oferują zbyt mało możliwości spędzania wolnego czasu w stosunku do istniejącego popytu na tego typu usługi.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
redukcja zbędnych obciążeń i barier administracyjnych	rozwój cyfrowych usług publicznych	Strategia Sprawne Państwo, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
upowszechnienie obrotu bezgotówkowego	osiągnięcie przez obrót bezgotówkowy rangi dominującej formy płatności	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
stworzenie korzystnych warunków dla rozwoju przemysłu czasu wolnego (usługi kulturalne, sport, kinematografia, gry komputerowe i on-line, media, także cyfrowe, turystyka)		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategię rozwoju województw
rozwój infrastruktury transportowej, teleinformatycznej, itp.		Strategia Rozwoju Transportu, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategię rozwoju województw

### Cel II.3. Zwiększenie innowacyjności gospodarki

EUROPA 2020:  
Unia innowacji  
Polityka  
przemysłowa  
w erze  
globalizacji  
Europejska  
agenda  
cyfrowa

W globalnej gospodarce, pobudzanej toczącymi się równoległe procesami liberalizacji handlu i gwałtownego postępu technologicznego, jednym z głównych źródeł silnej pozycji konkurencyjnej Polski powinna stać się konkurencyjność technologiczna, organizacyjna i marketingowa. W tym celu niezbędne jest m.in. wdrożenie polityki gospodarczej umożliwiającej sukcesywne przechodzenie od modelu rozwoju opartego na zdolności absorbowania i adaptowania rozwiązań powstałych w krajach-liderach do strategii opartej przede wszystkim na tworzeniu i urynkowaniu własnej nowej wiedzy.

Dotychczas podejmowane działania mające na celu zbudowanie potencjału innowacyjnego polskiej gospodarki nie przyniosły satysfakcjonujących rezultatów. Mimo pewnego postępu, nadal – w porównaniu z innymi krajami – Polska ma do nadrobienia znaczny dystans. Największymi problemami są wielkość i struktura finansowania działalności badawczo-rozwojowej, zwłaszcza w zakresie prywatnych nakładów na działalność badawczo-rozwojową, a także słaba współpraca między sferą nauki a przedsiębiorcami. Na badania i rozwój w Polsce wydaje się rocznie około 0,7% PKB, co stanowi ok. 1/3 średniej wszystkich krajów UE.<sup>11</sup> Jedyne niewielki odsetek przedsiębiorstw prowadzi działalność innowacyjną oraz korzysta z ochrony własności intelektualnej (mała liczba patentów).

Zakłada się, że w ciągu najbliższej dekady nastąpi znaczne zwiększenie innowacyjności gospodarki. Promowane będzie szerokie postrzeganie innowacji, nie tylko w wymiarze technologicznym i produktowym, ale także organizacyjnym, procesowym, marketingowym, w tym również w sektorze usług. Tworzone będą warunki do ich wprowadzania w przedsiębiorstwach i budowania w ten sposób silnej pozycji konkurencyjnej – na rynkach polskim, europejskim i globalnym.

Postęp w tym zakresie możliwy będzie dzięki podjęciu szerokiego spektrum działań modernizacyjnych obejmujących: wzmocnienie publicznych systemów badań naukowych i innowacji, zapewnienie sprzyjającego otoczenia regulacyjnego, wspieranie rozwoju instrumentów finansowania, koncentrację finansowania na zadaniach jakościowych w zakresie szkolnictwa wyższego i instytucjach badawczych prowadzonych na najwyższym poziomie oraz stworzenie atrakcyjnych perspektyw edukacji, kształcenia zawodowego i kariery. Działania modernizacyjne w zakresie usprawnienia systemu funkcjonowania sektorów nauki i szkolnictwa wyższego będą uwzględniały większą integrację, jak również pełniejsze wykorzystanie możliwości płynących z udziału w Europejskiej Przestrzeni Badawczej oraz w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego.

Działania rozwojowe w ramach interwencji publicznej powinny odpowiadać specyfice i możliwościom poszczególnych regionów. Ponieważ innowacje są tworzone i wykorzystywane przede wszystkim w ośrodkach miejskich charakteryzujących się odpowiednim potencjałem wiedzy, nauki i gospodarki, to w nich koncentrować się będzie zasadnicza część realizowanych przedsięwzięć. Szczególną rolę w tym względzie ma do odegrania Warszawa, która powinna stać się dynamicznym ośrodkiem innowacyjności i ważnym miejscem podejmowania decyzji gospodarczych w skali Europy. Pozostałe ośrodki regionalne i ważniejsze miasta rozwijać będą swoje specjalizacje oparte na lokalnych potencjałach wzmacnianych częstokroć inwestycjami zagranicznymi. Inwestycje w bazę dydaktyczną stworzą warunki do wzmacniania potencjałów regionalnych, sprzyjając rozwojowi kapitału ludzkiego, a tym samym innowacyjności i kreatywności.

<sup>11</sup> Źródło: GUS.

Postęp w zakresie tworzenia innowacji, ściśle powiązany z procesem ich rozprzestrzeniania do różnych regionów oraz dziedzin życia społeczno-gospodarczego, umożliwi zdynamizowanie rozwoju całego kraju, w tym obszarów problemowych. Istotnym elementem tego procesu będzie wzmacnianie ośrodków akademickich w regionach słabiej rozwiniętych poprzez ścisłą współpracę z najlepszymi krajowymi uczelniami i instytutami badawczymi.

Priorytetowe kierunki interwencji publicznej:

### **II.3.1. Wzrost popytu na wyniki badań naukowych**

Zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki wymaga znacznie aktywniejszego niż dotychczas podjęcia prac badawczych i rozwojowych przez rodzime firmy. Podstawową barierą uniemożliwiającą większe wykorzystanie innowacji przez przedsiębiorstwa są wysokie koszty ich opracowania i wdrożenia. W ciągu najbliższych lat stworzone zostaną warunki stymulujące wzrost udziału sektora prywatnego w finansowaniu tego rodzaju aktywności.

Zwiększeniu zainteresowania przedsiębiorstw pracami B+R oraz wdrażaniem innowacji służyć będzie rozwój instrumentów finansowania takiej działalności. Priorytetem będzie oparcie ich na modelu rynkowym, z dominującą rolą mechanizmów kredytowych i funduszy Venture Capital. Do czasu ich pełnego rozwoju i sprawnego funkcjonowania, konieczna będzie jednak aktywność państwa polegająca na łagodzeniu niedoskonałości rynku. Stosowane będą mechanizmy rewolwingowe umożliwiające objęcie wsparciem jak najszerszej grupy beneficjentów i zapewniające odnawianie zasilania finansowego. Rozwijane będą również instrumenty gwarancyjne, aktywizujące środki prywatnych instytucji finansowych. Wykorzystywany będzie potencjał partnerstw publiczno-prywatnych. Podejmowane będą inicjatywy na rzecz zaangażowania kapitału zagranicznego. Instrumentem stymulującym prywatne inwestycje towarzyszyć będzie dalszy wzrost nakładów publicznych.

Na zwiększenie popytu na rezultaty prac B+R wpłynie zmiana mechanizmów funkcjonowania i finansowania krajowych instytucji badawczych i oparcie ich na mechanizmach rynkowych. Zakłada się, że wraz z poprawą profesjonalizmu, skuteczności i doskonałości prowadzonych w nich prac nastąpi wzrost zainteresowania sektora prywatnego ich ofertą. Osiągnięciu tego stanu sprzyjać będzie doskonalenie systemu oceny parametrycznej jednostek naukowych. Regułą stanie się powiązanie ich finansowania z jakością i efektywnością prowadzonych przez nie badań, m.in. poprzez system konkursowy. Kolejnym elementem jest komercjalizacja wyników badań naukowych, sprzyjających otwarciu na rynek i tworzeniu mechanizmów transmisji między nauką i gospodarką. Równocześnie środki dystrybuowane będą w postępowaniach konkursowych otwartych również dla prywatnych i pozarządowych jednostek naukowych. Mechanizm taki wzmocni potencjał najlepszych zespołów badawczych, zmusi do konkurowania o środki, wpłynie na podniesienie jakości pracy naukowej i zapewni, iż uzyskiwane wyniki będą adekwatne do poniesionych nakładów oraz zapotrzebowania rynkowego.

Istotnym dodatkowym instrumentem zwiększającym popyt na innowacje będą zamówienia publiczne. Administracja rządowa i jednostki samorządu terytorialnego są liczącymi się podmiotami na rynku, a realizowane przez nie wydatki mogą w znacznym stopniu mobilizować podmioty prywatne do prowadzenia działalności B+R. Zamówienia, szczególnie w takich obszarach jak transport, energia, ochrona środowiska, zdrowie, edukacja, informacja i łączność mogą tworzyć znaczny potencjał do kreowania innowacyjnych rozwiązań. Zadaniem władz publicznych stanie się jego uruchomienie

przez formułowanie zamówień w sposób zachęcający do zwiększenia udziału nowych technologii i innowacji w nabywanych towarach i usługach.

Zachęty finansowe funkcjonować będą łącznie z innymi rozwiązaniami regulacyjnymi, tworzącymi dogodne warunki do podejmowania aktywności w obszarze badań i rozwoju. Jej prowadzeniu służą otwarte i konkurencyjne rynki, dlatego kontynuowane będą inicjatywy ułatwiające podejmowanie działalności gospodarczej i sprzyjające swobodzie gospodarowania. Równolegle prowadzony będzie monitoring sytuacji rynkowej i otoczenia regulacyjnego, tak aby brak przepisów lub norm nie stanowił przeszkody dla wprowadzania i rozwijania nowych technologii oraz powstawania nowych rynków.

Niezbędnym elementem kreowania zapotrzebowania na innowacje jest zrozumienie ich znaczenia w skutecznym prowadzeniu biznesu i zdobywaniu przewag konkurencyjnych. Podjęte zostaną działania służące zbudowaniu kultury innowacji wśród przedsiębiorców. Upowszechnienie świadomości korzyści wynikających z permanentnego wdrażania w działalność rynkowej udoskonaleń produktów, procesów, metod działalności oraz wykorzystywania nowych technologii wpłynie na sposób funkcjonowania całej gospodarki. Towarzyszyć temu powinno rozpowszechnienie umiejętności związanych z planowaniem i realizacją strategii rozwojowych przedsiębiorstw.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
usprawnienie dotychczasowego systemu zachęt (m.in. podatkowe, gwarancje kredytowe, instrumenty rewolwingowe) do finansowania działalności badawczo-rozwojowej	upowszechnienie korzystania z systemu zachęt do finansowania działalności badawczo-rozwojowej	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
budowanie kultury innowacji, zwiększenie wśród przedsiębiorców zrozumienia dla roli innowacji w efektywnym prowadzeniu biznesu, rozwój umiejętności planowania strategicznego		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, strategię rozwoju województw
rozwój rynku finansowego służącego zwiększaniu innowacyjności (fundusze kapitałowe, poręczeniowe i pożyczkowe, firmy leasingowe), m.in. poprzez różnego rodzaju stymulatory oraz ramy prawne		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategię rozwoju województw
wzrost nakładów na B+R		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, strategię rozwoju województw
poprawa efektywności publicznych nakładów na B+R		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
opracowanie nowego systemu oceny parametrycznej jednostek naukowych+ konkursowy system przekazywania środków na działalność badawczą		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
	wykorzystanie zamówień publicznych do stymulowania B+R	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
zapewnienie regulacji stymulujących postęp technologiczny i innowacyjność przedsiębiorstw		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki

### II.3.2. Podwyższenie stopnia komercjalizacji badań

W budowie gospodarki opartej na wiedzy istotnym wyzwaniem na nadchodzącą dekadę jest zwiększenie powiązań pomiędzy sektorem nauki a przedsiębiorcami. Powstająca w ośrodkach akademickich, naukowych i badawczych wiedza w większym niż dotychczas stopniu powinna być przekształcana w sukces rynkowy.

Pierwszoplanowym zadaniem państwa będzie stworzenie odpowiedniego otoczenia regulacyjnego stymulującego nawiązywanie współpracy między uczelniami, przedsiębiorstwami i instytucjami finansowymi. W związku z tym konieczne będzie upowszechnienie wśród przedsiębiorców informacji o istniejących możliwościach w zakresie finansowania B+R, współpracy z wyspecjalizowanymi podmiotami prowadzącymi taką działalność czy ośrodkami akademickimi. Kluczowym partnerem administracji rządowej będą w tym zakresie stowarzyszenia i organizacje gospodarcze. Równocześnie środowiska naukowe zachęcane będą i mobilizowane do odpowiedzi na zapotrzebowanie badawcze ze strony przedsiębiorców.

Wzmocnieniu powiązań i partnerstwa między firmami a uczelniami służyć będą instrumenty w zakresie międzysektorowej mobilności pracowników. Przyczynią się one do zniwelowania różnic, które często dzielą badania naukowe i potrzeby sektora biznesu.

W tym kontekście ważne znaczenie ma głębsza zmiana postaw społecznych i elementów kultury na bardziej sprzyjające innowacyjności.

Przewycięzenie różnic między społecznościami przedsiębiorców a naukowców oraz fragmentacji rynków wiedzy i technologii wpłynie na bardziej skuteczny transfer wiedzy. Przewiduje się, że w pierwszej połowie dekady zaczną powstawać, natomiast w drugiej będą już powszechnie funkcjonować na uniwersytetach, jednostki zarządzające wiedzą i powstającą tam własnością intelektualną. Towarzyszyć im będą ośrodki wspierające innowacyjną przedsiębiorczość akademicką.

Fundamentem dla tych działań będzie dalsza poprawa jakości kształcenia. Zasadniczym elementem procesu modernizacji uczelni będzie zwiększenie roli oraz poziomu prowadzonych w nich badań. Prace te w znacznej mierze powinny być interdyscyplinarne lub transdyscyplinarne, a znaczna ich część realizowana będzie we współpracy z partnerami spoza kraju i na zlecenie przedsiębiorstw. Wzrośnie liczba zagranicznych wykładowców oraz studentów. Poprawie ulegnie powiązanie uczelni z regionalnymi i lokalnymi społecznościami.

Transfer wiedzy, zwłaszcza dzięki współpracy przedstawicieli sektora B+R z przedsiębiorcami – będąc potencjalnym źródłem dochodu dla jednostek naukowych – powinien przyczynić się do podniesienia ilości i jakości podejmowanych badań.

Niemniej jednak w okresie realizacji strategii nadal istotna jest liczba badań finansowana ze środków publicznych. Przy uzyskaniu grantu na badania stosowane preferowane będą projekty oparte na współpracy jednostek naukowych i podmiotów gospodarczych. Ważnym kryterium selekcji wspieranych projektów stanie się innowacyjność i możliwość praktycznego wdrożenia ich wyników. Nastąpi też koncentracja tematyczna przyznawanych środków w ramach priorytetowych kierunków badań naukowych i prac rozwojowych z punktu widzenia potrzeb społeczeństwa i gospodarki. Wspierane będą lokalne potencjały, które stanowić będą tzw. inteligentne specjalizacje, a także projekty infrastruktury B+R wzmacniające pozycję krajowych jednostek naukowych w ramach Europejskiej Przestrzeni Badawczej.

Istotny wpływ na wzrost konkurencyjności gospodarki będzie miało zwiększenie stopnia komercjalizacji wyników prac badawczych. W tym celu zostanie usprawniony system wspierania badań i dyfuzji ich wyników. Jego kluczowymi elementami będą: warunkowość przyznawania wsparcia, określenie kluczowych dziedzin wsparcia, urynkowanie wyników oraz promocja (także zagraniczna). Takie podejście będzie sprzyjać tworzeniu nowych ofert rynkowych w oparciu o badania naukowe. Promowane

będzie podejmowanie prac badawczych realizowanych w ramach współpracy lub na podstawie zlecenia przedsiębiorcy.

Jednym z istotnych sposobów zwiększenia komercjalizacji wyników badań będzie podniesienie poziomu świadomości i wiedzy osób w nich uczestniczących na temat możliwości ochrony patentowej nowatorskich rozwiązań oraz wynikających z tego korzyści. W jednostkach naukowych (w szczególności tych, których działalność B+R finansowana jest ze środków publicznych) wdrożone zostaną strategie zarządzania prawami własności intelektualnej w celu zapewnienia właściwej ochrony wyników prowadzonych prac oraz ułatwienia ich komercjalizacji. Wiedza z zakresu podstaw przedsiębiorczości, zarządzania procesami innowacyjnymi i ochrony własności intelektualnej powinna być dostępna na wszystkich kierunkach studiów. Konieczne jest również zapewnienie terminowych, przystępnych cenowo i przewidywalnych procedur rozstrzygania sporów patentowych. Ustanowione zostaną instrumenty wspierające krajowe podmioty oraz osoby fizyczne nie prowadzące działalności gospodarczej lub naukowej, w uzyskaniu ochrony wynalazków, wzorów użytkowych i wzorów przemysłowych poza granicami Polski.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
opracowanie i wdrożenie systemu wspierania badań i dyfuzji wyników (warunkowość przyznawania wsparcia, określenie kluczowych dziedzin wsparcia, urynkowanie wyników – promocja, także zagraniczna)		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
poprawienie warunków wykonywania praw własności intelektualnej oraz podniesienie poziomu świadomości na temat korzyści i możliwości opatentowania nowatorskich rozwiązań, uproszczenie procedur		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
uzupełnienie programów studiów (szczególnie na kierunkach technicznych i przyrodniczych) o wiedzę dotyczącą tworzenia i zarządzania przedsiębiorstwami, form finansowania działalności gospodarczej, ochrony praw własności intelektualnej	upowszechnienie wśród absolwentów wiedzy dotyczącej tworzenia i zarządzania przedsiębiorstwami, różnych form finansowania działalności gospodarczej, ochrony praw własności intelektualnej	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
wprowadzenie na uczelniach jednostek wspierających przedsiębiorczość akademicką		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategię rozwoju województw
wypracowanie mechanizmów wsparcia umożliwiających finansowanie wdrożenia wyników badań do produkcji	funkcjonowanie mechanizmów finansujących wdrożenie wyników badań do produkcji	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki

### II.3.3. Zapewnienie kadr dla B+R

Budowa gospodarki opartej na wiedzy oraz ambicje dotyczące uzyskania przez polską gospodarkę przewag konkurencyjnych wynikających z innowacyjności wymagają podjęcia zróżnicowanego zestawu działań mających na celu zapewnienie odpowiednich kadr dla sfery B+R. Skuteczne planowanie i implementacja nowatorskich procesów

produkcyjnych oraz wprowadzenie na rynek innowacyjnych produktów wymagają odpowiednio przygotowanych specjalistów. Wysiłkowi związanemu z podniesieniem poziomu studiów wyższych towarzyszyć będą działania promujące dalsze kształcenie i szkolenie zawodowe.

Wspierany będzie rozwój kapitału ludzkiego w obszarze B+R. Zasadnicze znaczenie ma poprawa jakości kształcenia na poziomie wyższym. Towarzyszyć temu powinien wzrost efektywności nauczania na wcześniejszych jego etapach. Na wszystkich szczeblach edukacji rozwijane będą kompetencje matematyczne i przyrodnicze, inwencja i umiejętności poszukiwania samodzielnych rozwiązań; kształtowane będą nawyki współpracy. Programy i metody nauczania zostaną dostosowane do aktualnego stanu wiedzy i zachodzącego postępu technologicznego. Wspierane będą dążenia zmierzające do tego, aby absolwent studiów wyższych wyposażony był w wiedzę, umiejętności i kompetencje, które pożądane są na rynku pracy. Edukacja stanie się bardziej atrakcyjna dla młodych ludzi dzięki stworzeniu warunków rozwoju ich kreatywności i rozwijaniu ich indywidualnych zdolności.

Na studiach bezpłatnych finansowanych ze środków publicznych liczba studentów kierunków matematycznych, przyrodniczych i technicznych znacznie się zwiększy w stosunku do liczby pozostałych studentów. Towarzyszyć temu będą również działania zachęcające kobiety do studiowania na kierunkach ścisłych. Studenci wyposażeni zostaną w umiejętności niezbędne do komercjalizacji wyników badań naukowych oraz zarządzania prawami własności intelektualnej. Kształtowane będą kwalifikacje z zakresu realizacji projektów badawczych i współpracy interdyscyplinarnej. Rozwijane będą relacje uczelni z biznesem obejmujące m.in. staże, wspólne programy badawcze, wspólne opracowywanie programów kształcenia oraz zamawianie kształcenia. Zwiększone zostaną możliwości kształcenia podyplomowego i doskonalenia zdobytych umiejętności. Pozyskiwani będą zagraniczni specjaliści – wykładowcy, pracownicy naukowo-badawczy, menedżerowie. Nastąpi poprawa dostępu do zagranicznych zasobów informacji. Uczelnie uzyskają nowoczesne wyposażenie techniczne służące kształceniu na najwyższym poziomie. Wprowadzone zostaną mechanizmy konkurowania o środki premiujące najlepsze uczelnie.

Ważną kwestią będzie pomoc w profilowaniu uczelni na akademickie albo zawodowe, w tym w ścisłym powiązaniu z kierunkami rozwoju zgodnymi z potencjałem regionów, w których funkcjonują. Rozwijane będą te dziedziny nauki, w których miejscowe jednostki badawcze oraz przedsiębiorstwa należą do wiodących w Polsce, Europie czy na świecie. Towarzyszyć temu powinno poszukiwanie możliwości osiągnięcia sukcesu w dziedzinach typowych dla lokalnych lub regionalnych gospodarek, ale także w obszarach sprzyjających budowaniu nowych przewag na bazie istniejącego potencjału.

Polska powinna przyciągnąć większą liczbę wysokiej klasy naukowców, a przede wszystkim w pełni wykorzystywać własne zasoby ludzkie, jeśli chce wzmocnić swoją pozycję w nauce, technologii i innowacjach. Celem będzie stworzenie takiego systemu rekrutacji i finansowania studiów doktoranckich, który pozwoli na zapewnienie najlepszym absolwentom, mającym predyspozycje i wysoką motywację do pracy naukowej, optymalnych warunków na kontynuowanie kariery naukowej. Realizowane będą programy stypendiów zagranicznych dla młodych doktorów umożliwiające zdobycie doświadczeń w renomowanych ośrodkach naukowych oraz stwarzane warunki umożliwiające pracę w najlepszych krajowych ośrodkach badawczych.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
poprawa jakości kształcenia na wszystkich etapach, wyposażenie uczniów w możliwie najbardziej aktualną wiedzę umożliwiającą im funkcjonowanie we współczesnej cywilizacji; rozwój kreatywności, gotowości poszukiwania oryginalnych rozwiązań, umiejętności współpracy; wspomaganie powstawania na uczelniach, w miejsce rozproszonych specjalizacji nauczycielskich, wyspecjalizowanych centrów doskonałości		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategie rozwoju województw
profilowanie uczelni w celu zapewnienia kadr zgodnych ze specjalizacją regionów		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategie rozwoju województw
działania na rzecz zwiększenia liczby studentów kierunków matematycznych, przyrodniczych i technicznych		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategie rozwoju województw
	modernizacja programów studiów w kierunku trans- i interdyscyplinarnym	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
wprowadzenie podstaw dla mobilności zawodowej między sektorem nauki i biznesem	wprowadzenie mobilności jako reguły związanej z karierą naukową	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
dalsze wspieranie badań prowadzonych przez młodych naukowców		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
	upowszechnienie zatrudniania na kontraktach zagranicznych ekspertów i naukowców	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
systemowe rozwiązania wspierające podejmowanie i rozwijanie kariery naukowej		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
stworzenie warunków dla młodych naukowców zachęcających do pozostania (przeciwdziałanie drenażowi mózgow) lub powrotu do kraju i kontynuowania kariery naukowej		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, strategie rozwoju województw
budowa i implementacja oraz ewaluacja Krajowych Ram Kwalifikacji spójnych z Europejskimi Ramami Kwalifikacji		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
projekt pomiaru kapitału intelektualnego w przedsiębiorstwach		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego

### II.3.4. Zwiększenie wykorzystania rozwiązań innowacyjnych

W ciągu dekady przeprowadzona zostanie głęboka przebudowa systemu wspierania innowacji oraz B+R. Podejmowane działania uwzględnią będą odmienny potencjał poszczególnych sektorów i regionów. Wzmacniane będą działające w nich ośrodki wzrostu oraz tworzone warunki do rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych.

Towarzyszyć temu będzie stworzenie kreatywno-kooperacyjnego modelu technologicznego uczenia się oznaczającego wysoką zdolność do generowania własnych i absorbowania zagranicznych rozwiązań oraz osiągnięcie roli lidera przynajmniej w ramach pewnych nisz technologicznych. Wzmacniane i rozwijane będą powiązania między lokalnymi, regionalnymi i krajowymi instytucjami naukowymi, a także ich udział w międzynarodowych sieciach (europejskich i globalnych). Regularnie wykorzystywane będą instrumenty analityczne i prognostyczne służące opracowywaniu priorytetów i

planów rozwoju naukowo-technologicznego, w tym wykorzystujące m.in. metodę foresight.

Podjęty zostanie wysiłek polegający na wspieraniu rozwoju produktów i usług w dziedzinach, w których Polska może stać się liderem w skali europejskiej i światowej. Dotyczy to branż o potencjalnie wysokim popycie. Jedną z takich specjalności mogą być eko-innowacje. W ciągu najbliższych lat rosnąć będzie ich znaczenie w racjonalizacji zużycia energii, a także w rozwoju czystych i bezpiecznych jej dostaw (m.in. odnawialne źródła energii i czysta energia oparta na paliwach kopalnych).

Jednostki samorządu terytorialnego staną się ważnymi partnerami w procesie formułowania i realizacji polityki innowacyjnej. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie zyskają Regionalne Strategie Innowacyjności, które są podstawowym instrumentem określania inteligentnej specjalizacji województw. Stworzone zostaną warunki umożliwiające władzom samorządowym podjęcie roli lidera integrującego lokalne środowiska akademickie, naukowe i gospodarcze, a także koordynowanie działań podmiotów funkcjonujących w regionalnych systemach wsparcia innowacji.

Przewiduje się wzmocnienie i rozwój instytucji otoczenia biznesu wspierających innowacyjność. Na uczelniach rozwijać będą swoją działalność podmioty wspierające przedsiębiorczość akademicką. Promowane będzie powstawanie firm spin-off. Zwiększona zostanie sprawność i efektywność działania centrów transferu technologii, inkubatorów technologicznych, parków naukowo-technologicznych, centrów zaawansowanych technologii. Tworzone będą oraz doskonalone podmioty wspierające maksymalne wykorzystanie kreatywnego potencjału przedsiębiorstw, takie jak: centra szkoleniowe i badawcze, instytucje finansowe i doradcze w zakresie innowacji i własności intelektualnej, miejscowe i regionalne agencje rozwoju oraz inne organizacje wspierające. Ułatwiony zostanie dostęp do oferowanych przez nie usług. Tworzone będą platformy współużytkowania wiedzy. Powstaną efektywne mechanizmy wyszukiwania projektów badawczych możliwych do komercjalizacji. Zbudowany zostanie system brokerów technologii.

Promowana będzie współpraca uczestników rynku. Wprowadzone zostaną instrumenty wsparcia nakierowane na wspólne przedsięwzięcia firm. Wzrośnie skala ich kooperacji, umożliwiając – szczególnie MŚP – tworzenie rozwiązań czy stosowanie technologii samodzielnie dla nich niedostępnych.

Zwiększeniu konkurencyjności sprzyjać będą skutecznie działające klastry. Przyczynią się do łączenia firm, instytucji naukowych i posiadanych przez nie zasobów, umożliwiając tym samym szybsze wprowadzanie wiedzy na rynek. Wpłyną na zwiększenie produktywności, przyciągną inwestorów, wspierać będą badania naukowe, wzmocnią bazę przemysłową i będą prowadzić do rozwoju konkretnych produktów i usług. Przyciągną też przedsiębiorcze i uzdolnione jednostki. Podmioty gospodarcze będące ich częścią posiadać będą ważną przewagę konkurencyjną. Struktury klastrowe, stanowiące skuteczny mechanizm koncentrowania zasobów i środków, mogą stać się biegunami wzrostu w skali całego regionu. Działające w nich przedsiębiorstwa, poprzez tworzenie powiązań kooperacyjnych o charakterze ponadregionalnym i ponadnarodowym, zyskają większą zdolność odnajdywania potencjalnych możliwości ekspansji zagranicznej. Funkcjonowanie klastrów oparte zostanie na modelu rynkowo-partycypacyjnym, oznaczającym wiodącą rolę sektora prywatnego w ich inicjowaniu, finansowaniu i zarządzaniu.

Rozwój innowacyjności wymaga zbudowania odpowiednich podstaw infrastrukturalnych. Jest to zadanie na najbliższą dekadę. Zaangażowane w nie powinny być zarówno zasoby

krajowe, jak też środki z funduszy unijnych. Budowana będzie nowa oraz wzmacniana istniejąca infrastruktura techniczna służąca rozwojowi innowacji, przede wszystkim w regionach obdarzonych wystarczającym potencjałem w tym zakresie. Szczególna uwaga poświęcona zostanie zapewnieniu łatwego i taniego dostępu do łączy szerokopasmowych, co jest szczególnie ważne dla rozwoju przedsiębiorczości opartej na wiedzy.

Rosną obroty towarami i usługami, w których wartość dodana powstaje dzięki własności intelektualnej. W nowoczesnych gospodarkach sektor kreatywny osiągnie wkrótce znaczenie porównywalne z tradycyjnymi gałęziami przemysłu. Szczególną uwagę należy poświęcić rozwojowi miast, które są naturalnym środowiskiem jego funkcjonowania. Muszą one stać się miejscami atrakcyjnymi do życia i inwestowania, tworzyć inspirującą przestrzeń, zapewnić utrzymanie zasobów i rozwój potencjału kulturowego oraz być otwarte na nowe zjawiska kulturowe. Tylko w ten sposób zdołają przyciągnąć i zatrzymać aktywne i twórcze jednostki.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
rozwój sieci powiązań pomiędzy krajowymi instytucjami naukowymi		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, strategii rozwoju województw
udział krajowych instytucji naukowych w międzynarodowych sieciach		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
wzmocnienie i rozwój instytucji otoczenia biznesu wspierających innowacyjność		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, strategii rozwoju województw
wspieranie tworzenia klastrów	oparcie funkcjonowania klastrów na modelu rynkowo-partycypacyjnym	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategii rozwoju województw
rozwój instytucji wspierających przedsiębiorczość akademicką		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
wprowadzenie zachęt dla podnoszenia innowacyjności, wykorzystanie BIZ, eliminacja barier prawnych ograniczających innowacyjność, wspieranie rozwoju kultury i sektora kreatywnego		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategii rozwoju województw
rozwój infrastruktury służącej innowacyjności (m.in. łączy szerokopasmowych)		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, strategii rozwoju województw
poprawa transferu wiedzy poprzez realizowanie badań na zlecenie i w ramach współpracy		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategii rozwoju województw
rozwój kultury innowacyjności i przedsiębiorczości, w tym przedsiębiorczości społecznej		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategii rozwoju województw

## Cel II.4. Rozwój kapitału ludzkiego



Jednym z głównych czynników decydujących o rozwoju i konkurencyjności kraju jest jakość kapitału ludzkiego. Rozwój (ilościowy i jakościowy) kapitału ludzkiego to rozwój krajowego i lokalnych rynków pracy oraz wzrost produktywności pracowników, a w konsekwencji wzrost produkcji i usług, rozwój innowacji, podnoszenie produktywności gospodarki - w rezultacie poziomu i jakości życia wszystkich mieszkańców.

Czynnikami, które wpłyną będą negatywnie na ilościowy rozwój kapitału ludzkiego, zwłaszcza w perspektywie długookresowej, a na które aktywna polityka państwa powinna reagować z wyprzedzeniem, są czynniki demograficzne. Największe znaczenie dla rozwoju kapitału ludzkiego w kontekście wyzwań demograficznych mają: niska dzietność, rosnący udział w populacji osób w wieku poprodukcyjnym, ujemny bilans migracyjny, niska aktywność zawodowa pokolenia seniorów. Zgodnie z dostępnymi prognozami demograficznymi, liczba ludności Polski będzie się systematycznie zmniejszać. Dynamika tego spadku zwiększy się po 2015 roku, kiedy to znacznie zmniejszy się udział w populacji osób w wieku produkcyjnym. Prognozy GUS przewidują ubytek ludności w wieku produkcyjnym rzędu 2 mln osób w okresie 2010-2020.<sup>12</sup>

Mocniej zaczną się również zaznaczać zróżnicowanie terytorialne występujących trendów demograficznych, co będzie zauważalne również w kontekście gęstości i zmienności zaludnienia poszczególnych obszarów Polski (obszary depopulacyjne, obszary koncentracji ludności). Zjawiska te stanowią będą istotne ryzyko dla rozwoju, a jednocześnie wyzwanie w perspektywie kolejnych lat.

Wśród podstawowych barier rozwoju w Polsce wyróżnić należy niski wskaźnik zatrudnienia (64,6%, 20-64 lata, 2010)<sup>13</sup> oraz niedostosowanie edukacji do potrzeb rynku pracy. Polska należy do krajów o jednym z najniższych w UE poziomów aktywności zawodowej. Zasoby siły roboczej cechuje niedostateczna mobilność, niedostosowanie struktury podaży do popytu na pracę według kwalifikacji, niska elastyczność rynku pracy, wczesny wiek dezaktywacji zawodowej, zróżnicowany wiek zatrudnienia kobiet i mężczyzn, niska opłacalność pracy w relacji do świadczeń społecznych, niski wskaźnik zatrudnienia kobiet i niski wskaźnik zatrudnienia niepełnosprawnych oraz małe dostosowanie programów nauczania do potrzeb rynku pracy. Aktywna polityka państwa będzie zatem nakierowana na obszary stanowiące bariery dla wzrostu poziomu zatrudnienia.

Najważniejszymi cechami kapitału ludzkiego zwiększającymi jego zdolności do zatrudnienia stały się wiedza, kwalifikacje i umiejętności zawodowe. W dużym stopniu o poziomie kapitału ludzkiego decyduje jakość edukacji, w tym szkolnictwa wyższego i prowadzonych badań naukowych. Wiedza staje się bowiem podstawowym czynnikiem rozwoju społeczeństwa, a tym samym państwa i gospodarki. Istotne jest zatem inwestowanie w szeroko rozumianą politykę edukacyjną i naukową, która charakteryzuje się najwyższą stopą zwrotu, mimo że jest odłożona w czasie.

Zgodnie z prognozami Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (CEDEFOP), do 2020 roku w Polsce będzie rosło zapotrzebowanie na pracowników wysokokwalifikowanych, przy jednoczesnym spadku popytu na pracę pracowników średnio - i niskokwalifikowanych.<sup>14</sup> W tym kontekście szczególnie ważne jest upowszechnienie uczenia się dorosłych, szczególnie w ramach krótkich form kursowych i

<sup>12</sup> Źródło GUS, Eurostat.

<sup>13</sup> Źródło: GUS.

<sup>14</sup> Źródło: Skills supply and demand in Europe: medium-term forecast up to 2020 publikacja CEDEFOP z 2010 r. s. 63-67.

w pracy; w Polsce wskaźnik uczenia się przez całe życie jest na znacznie niższym poziomie niż średnio w UE. Stworzeniu spójnego systemu, w ramach którego realizowana będzie polityka rynku pracy oraz edukacji, towarzyszyć więc będzie rozwój uczenia się przez całe życie oraz uczenia się we wszystkich rolach życiowych.

Dla powodzenia większości działań wspierających rozwój kapitału ludzkiego istotne znaczenie ma właściwa identyfikacja występujących barier i potencjałów terytorialnych. Specyfiki poszczególnych obszarów związane m.in. z pełnionymi przez nie funkcjami społeczno-gospodarczymi, jak np. obszary miejskie, wiejskie oraz wzajemne relacje między nimi warunkują bowiem kierunki w jakich rozwijają się regionalne rynki pracy oraz umiejętności i kompetencje zasobów ludzkich.

Efekty w obszarze rozwoju kapitału ludzkiego przyniesie również zwiększenie świadomości przedsiębiorców w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Wiedząc jak zarządzać pracownikami przedsiębiorcy lepiej i efektywniej będą wykorzystywać kapitał ludzki, którym dysponują.

Priorytetowe kierunki interwencji publicznej:

#### **II.4.1. Zwiększanie aktywności zawodowej**

Zadania państwa koncentrować się będą na ograniczeniu czynników zniechęcających do zatrudnienia lub podejmowania i utrzymania aktywności zawodowej. Konieczne jest podjęcie działań polegających na wspieraniu i pobudzaniu aktywności zawodowej przez tworzenie rozwiązań umożliwiających i ułatwiających godzenie życia zawodowego i rodzinnego. W tym zakresie jednym z istotnych działań jest zwiększenie dostępności różnych form instytucjonalnej opieki nad dziećmi oraz budowanie efektywnego systemu opieki nad osobami niesamodzielnymi i w podeszłym wieku. Równocześnie podejmowane będą inicjatywy mające na celu podniesienie atrakcyjności pracy jako źródła dochodu wobec źródeł alternatywnych, przede wszystkim świadczeń społecznych, tak aby system ten był ukierunkowany na wspieranie aktywnego poszukiwania pracy i zwiększanie motywacji do podejmowania legalnego zatrudnienia.

Szczególnie ważne będzie podjęcie działań umożliwiających start zawodowy młodych ludzi wchodzących na rynek pracy (wspieranie transferu edukacja - zatrudnienie, tak aby absolwenci maksymalnie szybko podejmowali pracę lub powracali do zatrudnienia, poprawa opłacalności podejmowania pierwszego zatrudnienia - zmiany w systemie świadczeń społecznych, elastyczność zatrudnienia wraz z warunkami jego stabilizacji, np. odnawialne umowy sezonowe). Wspierane będą jednocześnie działania zmierzające do poprawy jakości edukacji na poziomie wyższym, promowanie studiów pierwszego stopnia jako wystarczających do podjęcia i kontynuowania aktywności na rynku pracy oraz promowanie krótkich form kształcenia.

Stworzone zostaną warunki dla wzrostu liczby osób z niepełnosprawnością zatrudnionych na otwartym rynku pracy, obejmujące m.in. stopniowe zwiększanie uczestnictwa w szkolnictwie powszechnym dzieci niepełnosprawnych (infrastruktura szkół, kwalifikacje nauczycieli), zmodernizowanie chronionego rynku pracy oraz jego roli, zapewnienie powszechnej dostępności do wysokiej jakości rehabilitacji, zmiany w systemie finansowania wsparcia zatrudnienia osób niepełnosprawnych, dostosowanie środków transportu publicznego do obsługi i przewożenia osób niepełnosprawnych.

Postępujący proces starzenia się społeczeństwa stwarza konieczność wydłużenia okresu aktywności zawodowej Polaków. Przeprowadzone zostaną reformy systemowe w zakresie systemu świadczeń społecznych (w tym ubezpieczeń społecznych), skutkujące wydłużeniem wieku emerytalnego (w tym ograniczenie specyficznych uprawnień w

podsystemach branżowych systemu emerytalnego) oraz zrównaniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Towarzyszyć temu będzie promowanie pracowników starszych wśród pracodawców (ukazujące m.in. mocne strony pracownika starszego i przełamujące stereotypowe myślenie o nich) oraz rozwiązania systemowe wspierające zatrudnienie osób starszych. Wspierane będą także działania zmierzające do umożliwiania osobom w wieku 50+ zdobywanie nowej i uzupełnianie posiadanej już wiedzy w instytucjach edukacyjnych, w tym w instytucjach szkolnictwa wyższego, pozwalające na zatrzymanie osób starszych na rynku pracy. Działania takie przyczynią się do aktywizacji tej grupy osób zarówno na rynku pracy jak i w debacie społecznej.

Zwiększeniu aktywności zawodowej służyć będą działania na rzecz elastycznych form zatrudnienia. Zwiększeniu elastyczności rynku pracy powinno jednak towarzyszyć zapewnienie bezpieczeństwa w ramach modelu *flexicurity*, w jego czterech filarach – elastycznych i przewidywalnych warunkach umów, koncepcji uczenia się przez całe życie, aktywnej polityce rynku pracy oraz nowoczesnym systemie zabezpieczenia społecznego. Jest to bardzo istotne, jak bowiem pokazują analizy, Polska jest jednym z krajów Unii Europejskiej, które notują najgorsze rezultaty w zakresie wdrażania *flexicurity*<sup>15</sup>.

Zwiększeniu aktywności zawodowej sprzyjać będzie także likwidacja barier związanych z założeniem, prowadzeniem oraz rozwijaniem własnej działalności gospodarczej.

Zintegrowane podejście do rozwoju zakłada, że poza zmianami systemowymi, działania powinny odpowiadać na wyzwania regionalnych rynków pracy, zgodnie ze specyfiką i potrzebami poszczególnych województw, z uwzględnieniem specyfiki różnic między obszarami miejskimi i wiejskimi. Kierunki interwencji publicznej będą uwzględniać sytuację i zróżnicowanie potencjałów regionalnych, w tym stan i jakość kapitału ludzkiego oraz potrzeby regionów.

Niezbędne są także zmiany w modelu działania publicznych służb zatrudnienia (PSZ) polegające przede wszystkim na odejściu od traktowania działań rejestracyjnych i związanych z wypłatą świadczeń jako podstawowej funkcji PSZ na rzecz aktywnego pośrednictwa pracy. Usługi aktywizacyjne powinny być oddzielone od części odpowiedzialnej za rejestrację bezrobotnych i redystrybucję zasiłków. Wymaga to zredefiniowania zasad i wypracowania nowego modelu współpracy z pracodawcami, którzy dysponują najbardziej wiarygodnymi informacjami na temat popytu na pracę, jak również z innymi instytucjami rynku pracy, tak publicznymi, jak i tymi działającymi w sektorze prywatnym. Istotnym elementem zmian systemowych będzie zsynchronizowanie działalności publicznych służb zatrudnienia i służb pomocy społecznej.

Celem, jaki stawia sobie polityka państwa do roku 2020, jest zwiększenie wskaźnika zatrudnienia do poziomu 71% (cel zapisany także w Krajowym Programie Reform – dokumencie bezpośrednio realizującym cele UE 2020).

---

<sup>15</sup> Por. Flexicurity w Polsce: diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
ograniczenie czynników zniechęcających do zatrudniania lub podejmowania i utrzymywania aktywności zawodowej	synchronizacja systemów podatkowego i świadczeń społecznych	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
wyeliminowanie tych rozwiązań systemu emerytalno-rentowego, które pozwalają na wczesną dezaktywację – w tym np. ograniczenie specyficznych uprawnień w podsystemach branżowych systemu emerytalnego		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
rozpoczęcie stopniowego podnoszenia i zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
wdrożenie programów aktywizacji rezerw na rynku pracy (wcześniejszy start młodych, wyższa aktywność kobiet, osób starszych, niepełnosprawnych, poprawa zatrudnialności nieaktywnych)		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategię rozwoju województw
wzmocnienie warunków instytucjonalnych dla łączenia funkcji zawodowych z rodzinnymi – wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem w wieku 0-5 lat: zintegrowane podejście, powszechna dostępność, różnorodność form, zapewnienie powszechnie dostępnej opieki w szkołach; elastyczne formy zatrudnienia spełniające wymogi modelu flexicurity itp.)	pierwszy etap tworzenia nowego systemu opieki nad osobami niesamodzielnymi i w podeszłym wieku - poprawa efektywności systemu	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategię rozwoju województw
przygotowanie i wdrożenie kompleksowych rozwiązań zapewniających lepszy start zawodowy młodych ludzi wchodzących na rynek pracy (w tym działania związane z uzupełnianiem kompetencji i kwalifikacji)		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategię rozwoju województw
stworzenie warunków dla zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategię rozwoju województw
reforma publicznych służb zatrudnienia i służb pomocy społecznej – synchronizacja działalności służb zatrudnienia oraz służb pomocy społecznej, oddzielenie usług aktywizacyjnych od części odpowiedzialnej za rejestrację bezrobotnych i redystrybucję zasiłków dla bezrobotnych		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
opracowanie i wdrożenie systemu kontraktacji usług aktywizacyjnych poza publiczne służby zatrudnienia		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
likwidacja barier związanych z założeniem, prowadzeniem i rozwijaniem własnej działalności gospodarczej		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki

#### II.4.2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego

Wyzwania dla nowoczesnych państw i ich obywateli związane ze wzrostem inteligentnym, zrównoważonym i włączającym, w tym z potrzebą zwiększenia zatrudnienia, w znacznej mierze zależą od jakości kapitału ludzkiego. Z kolei, na jakość

tego kapitału decydujący wpływ ma poziom kompetencji i kwalifikacji obywateli<sup>16</sup>. Poprawa jakości kapitału ludzkiego oznacza sytuację w której obywatele od najmłodszych do najstarszych lat życia i różnymi drogami – w szkole i innych instytucjach edukacji formalnej, na kursach, ale również w pracy i środowisku zaangażowania społecznego, ucząc się samodzielnie i od siebie nawzajem - uzyskują kompetencje i kwalifikacje zgodne z potrzebami społeczno-gospodarczymi oraz indywidualną potrzebą rozwoju osobistego.

Istotne jest przy tym przejście od modelu kształcenia opartego głównie na szkole i przekazywaniu wiedzy encyklopedycznej do szerokiego modelu edukacji, łączącego kształcenie w szkołach z uczeniem się innym niż formalne, trwającym całe życie i powiązaniem z praktyką (m.in. z konkretnymi potrzebami pracodawców i potrzebami życia w z informatyzowanym społeczeństwie). W tym modelu edukacja nie kojarzy się tylko z kształceniem w instytucjach systemu oświaty i szkolnictwa wyższego, ale również ze szkoleniem, które jest wszechobecne i organizowane przez pełne spektrum podmiotów czynnych w gospodarce i w społeczeństwie obywatelskim, i którego status staje się równorzędny do kształcenia. Za tak rozumianą edukację odpowiadają nie tylko wszystkie resorty, ale także partnerzy społeczni działający w gospodarce i społeczeństwie obywatelskim. Takie szerokie podejście do edukacji może szybciej rozwiązywać problemy niedopasowania podaży pracy do popytu na pracę w wymiarze kwalifikacyjno-zawodowym, widocznego na polskim rynku pracy. Może również podnieść atrakcyjność absolwentów jako pracowników.

Zmiany te oznaczają przyjęcie nowych, bardziej efektywnych kierunków inwestowania w edukację (kształcenie i szkolenie), m.in. takich jak: uporządkowanie i rozwój systemu uznawania kompetencji nabytych poza edukacją formalną (system walidacji), wdrażanie systemów gromadzenia i transferu osiągnięć edukacyjnych, spójnych z systemami europejskimi, wdrażanie krajowych ram kwalifikacji<sup>17</sup>, włączanie w programy kształcenia i szkolenia mechanizmów indywidualizujących, dostosowujących ofertę edukacyjną do konkretnych potrzeb osób uczących się w różnym wieku, a także potrzeb pracodawców, rozszerzanie stosowania technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK) w kształceniu i szkoleniu, rozwój form kształcenia i szkolenia „na odległość”, rozwój poradnictwa edukacyjno-zawodowego, reformowanie systemów egzaminacyjnych na systemy oceny kompetencyjnej, promowanie nowoczesnych form edukacji dorosłych opartych na systemie walidacji.

Działania te uzupełni nowe podejście do organizacji wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem – zorientowane nie na zastępowanie rodziców, ale na wspieranie ich w wychowywaniu małych dzieci przez bardziej zróżnicowane niż obecnie formy edukacji i opieki, w tym przede wszystkim wykorzystujące potencjał małych elastycznych inicjatyw organizowanych w środowisku lokalnym bez większych nakładów inwestycyjnych.

Tak ujętym nowym kierunkom inwestowania w kształcenie i szkolenie sprzyjać będzie wdrożenie ogólnopolskiego systemu prognozowania popytu na pracę, zintegrowanego z systemem informacji o ofercie i jakości szkół, uczelni i kursów oraz z systemem doradztwa zawodowego tak, by osoba ucząca się mogła dokonać mądrego wyboru swojej inwestycji edukacyjnej. Bez istnienia takiego systemu prowadzenie efektywnych działań wyprzedzających, jak również doraźnych działań na rzecz równoważenia rynku, jest mało efektywne. Działania w zakresie poprawy jakości kapitału ludzkiego będą odpowiadać na

<sup>16</sup> Stan kompetencji i kwalifikacji osób w Polsce oraz priorytety na rzecz poprawy ich poziomu przedstawione są szerzej w dokumencie strategicznym wynikającym ze zobowiązań w Unii Europejskiej pn. Perspektywa uczenia się przez całe życie..

<sup>17</sup> Porządkowanie i określanie poziomów kwalifikacji niezależnie od miejsca, sposobu i czasu uczenia się.

wyzwania regionalnych rynków pracy, zgodnie z ich specyfiką i potrzebami. Istotna jest w szczególności poprawa jakości szkół prowadzących kształcenie zawodowe, przy równoczesnej promocji kształcenia zawodowego wśród młodzieży i pozostałych interesariuszy oraz wspierania rozwoju programów kształcenia o profilu praktycznym w edukacji na poziomie wyższym. Racjonalizacja wyboru ścieżki edukacyjnej doprowadzi bowiem do lepszego dopasowania podażowej i popytowej strony rynku pracy, podnosząc potencjał rozwojowy gospodarki.

Priorytetowym zadaniem państwa w kontekście zmieniających się potrzeb rynku pracy stanie się wyrównywanie szans edukacyjnych na wszystkich etapach kształcenia i szkolenia oraz podnoszenie jakości usług edukacyjnych. Reforma kształcenia i szkolenia ukierunkowana zostanie na podwyższenie jakości i efektywności, odpowiadających warunkom gospodarki opartej na wiedzy. Wsparcie udzielone w tym obszarze przyczyni się do efektywnego zarządzania systemem edukacji, doskonalenia programów nauczania i uzupełniania je o elementy innowacyjne, wzmocnienie efektywności systemu szkolenia i doskonalenia kadr edukacji. Równocześnie zostaną wprowadzone takie zmiany w systemie oceny, wynagradzania i awansu nauczycieli, które będą sprzyjały pozostawianiu w zawodzie najlepszych nauczycieli i ich odpowiedniemu motywowaniu oraz zwiększeniu atrakcyjności zawodu nauczyciela wśród ludzi młodych. Niezbędne jest wzbogacenie programów nauczania o nabywanie kompetencji i umiejętności potrzebnych w przyszłej pracy zawodowej. Istotne jest również dokonanie zmian w funkcjonowaniu szkoły w kontekście zmian cywilizacyjnych związanych z jednej strony ze wzmożoną aktywnością zawodową rodziców/opiekunów, z drugiej zaś - z potrzebą uwzględniania w nowoczesnych programach nauczania takich elementów, jak np. edukacja obywatelska, rozwój kreatywnego myślenia i umiejętność kooperacji, angażowanie się w istotne kwestie lokalne, rozwój kompetencji cyfrowych, społecznych. Kształtowanie tych kompetencji powinno być również istotnym elementem edukacji na poziomie wyższym.

Ważne jest aby polityka państwa zachęcając do posiadania dzieci, zapewniała powszechny dostęp do wysokiej jakości edukacji, w tym wczesnej edukacji. Inwestycje w kapitał ludzki najmłodszych przekładają się w długim okresie na wymierne korzyści w postaci wyższego poziomu dobrobytu. Obywatele powinni mieć zapewniony powszechny dostęp do wysokiej jakości edukacji przez całe życie – od różnych form wczesnej edukacji do późnej starości (m.in. uniwersytety trzeciego wieku), a zadaniem polskich szkół powinno być nie tylko kształcenie ogólne, ale także przygotowanie absolwentów do potrzeb rynku pracy. Stąd istnieje konieczność odpowiedniego dostosowania programów nauczania, wprowadzenia nowego modelu kształcenia zawodowego opartego w większym stopniu na uczeniu się praktycznym i na elastycznych ścieżkach uczenia się, promocji kształcenia zawodowego i technicznego, a w edukacji na poziomie wyższym - kształcenia o profilu praktycznym, podnoszenia kompetencji i poziomu wiedzy uczniów i studentów w zakresie nauk o znaczeniu kluczowym dla gospodarki, współpracy między instytucjami systemu edukacji a przedsiębiorstwami, sektorem badawczo-rozwojowym i sektorem obywatelskim (organizacje pozarządowe).

Podjęmowane będą również działania na rzecz lepszego wykorzystania potencjału uczelni, w tym w szczególności wspierane będzie kształcenie na kierunkach matematyczno-przyrodniczych i technicznych (ze względu na ich priorytetowe znaczenie dla konkurencyjności gospodarki). Oprócz wyrównywania szans edukacyjnych w ujęciu terytorialnym (zapewnienie równego dostępu do edukacji), ważne jest objęcie dodatkowym wsparciem i stymulowanie rozwoju wiodących ośrodków naukowych (np. Krajowe Naukowe Ośrodki Wiodące), aby zwiększyć innowacyjność i konkurencyjność

polskiej nauki na arenie międzynarodowej (wzmocnienie pozycji polskich uczelni w rankingach międzynarodowych).

Poprawie jakości edukacji (kształcenia i szkolenia) sprzyjać będzie także wprowadzanie w Polsce tzw. europejskich narzędzi odniesień - krajowych ram kwalifikacji, spójnych z założeniami europejskich ram kwalifikacji, łącznie z systemem walidacji, systemów zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym oraz kształceniu i szkoleniu zawodowym (EQAVET), systemów gromadzenia i transferu osiągnięć edukacyjnych (ECVET i ECTS), systemów klasyfikowania i prognozowania podaży umiejętności dla rynku pracy (ESCO, Skills Panorama).

Biorąc pod uwagę fakt, że stan zdrowia stanowi element istotnie warunkujący aktywność na rynku pracy i ma jednocześnie decydujący wpływ na jakość kapitału ludzkiego, promowane i wspierane będą działania o charakterze prozdrowotnym i profilaktycznym dotyczące chorób stanowiących współcześnie główne przyczyny przedwczesnego opuszczania rynku pracy i korzystania ze środków zabezpieczenia społecznego (tj. chorób zawodowych i chorób cywilizacyjnych). Przedsięwzięcia dotyczące poprawy zdrowotności są horyzontalne, natomiast ich wdrażanie powinno uwzględniać różnicowania terytorialne - np. stanu zdrowia i czynników społecznych je warunkujących, przewidywanych trendów w tym zakresie, dostępności do usług zdrowotnych.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
wsparcie dla rozwoju różnych form opieki i wczesnej edukacji dzieci		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia strategii rozwoju województw
doposażenie pracowni szkół i placówek dydaktycznych		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia strategii rozwoju województw
wprowadzenie zmian w zakresie kształcenia i szkolenia: zmiany organizacyjne oraz w zakresie zasad finansowania, przy założeniu dofinansowania działań projakościowych		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
monitoring efektów wdrożenia nowej podstawy programowej kształcenia ogólnego oraz reformy systemu szkolnictwa wyższego pod kątem kształcenia kluczowych kompetencji i postaw (kompetencje językowe, umiejętności dostosowane do wymogów rynku pracy-praktyki zawodowe, zdolność kreatywnego myślenia); stworzenie i wdrożenie nowego modelu pracy z uczniem zdolnym; upowszechnienie pracy zespołowej podczas zajęć oraz nowoczesnych technologii komunikacyjnych i informacyjnych jako środków dydaktycznych; personalizacja procesu kształcenia	ewentualna rewizja podstawy programowej kształcenia ogólnego w kierunku jeszcze silniejszego jej zorientowania na kształcenie kluczowych kompetencji i postaw	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
doskonalenie systemu egzaminów zewnętrznych i silniejsze zorientowanie ich na ocenę kompetencji kluczowych; doskonalenie ewaluacji jako narzędzia służącego ocenie pracy szkół; zmiany w systemie ocen osiągnięć uczniów w kierunku oceny umiejętności rozwiązywania problemów		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
upowszechnianie edukacji cyfrowej		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategie rozwoju województw
podnoszenie kwalifikacji i umiejętności kadry – wprowadzenie modelu kształcenia kadry kładącego nacisk na pracę zespołową oraz doświadczenie praktyczne, wykorzystanie nowoczesnych technologii, kształcenie kompetencji i kwalifikacji; podniesienie jakości i znaczenia praktyk/staży nauczycielskiego		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
upowszechnienie uczenia się dorosłych w oparciu o najbardziej efektywne formy, tj. krótkie formy kursowe zgodne z potrzebami osób uczących się oraz uczenie się w pracy i środowisku zaangażowania społecznego; opracowanie modelu finansowania uczenia się dorosłych wspierającego najbardziej efektywne formy oraz zapewnijającego ich powszechną dostępność, w oparciu o montaż finansowy ze środków publicznych, środków pracodawców oraz środków osób uczących się		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, strategie rozwoju województw
wdrożenie nowego modelu kształcenia zawodowego opartego na uczeniu się praktycznym i na elastycznych ścieżkach uczenia się, a na poziomie wyższym o profilu praktycznym - promocja edukacji zawodowej i technicznej, itp.; stworzenie możliwości lepszej współpracy między szkołami zawodowymi a przedsiębiorcami; zapewnienie możliwości potwierdzenia kompetencji uzyskanych w drodze uczenia się pozaformalnego i nieformalnego,		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, strategie rozwoju województw
wprowadzenie zintegrowanego systemu poradnictwa edukacyjno-zawodowego świadczonego przez współpracujące instytucje systemu oświaty i rynku pracy		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
określenie „zawodów deficytowych”; przetestowanie różnych instrumentów pozyskiwania pracowników zagranicznych, których niedobór będzie odczuwalny w kolejnych latach; przygotowanie nowej koncepcji polityki w zakresie przyjmowania imigrantów zarobkowych ukierunkowanej na elastyczne uzupełnienia niedoborów na rynku pracy <sup>18</sup>	wdrażanie nowej koncepcji polityki w zakresie przyjmowania imigrantów zarobkowych	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategie rozwoju województw
promowanie i wspieranie działań o charakterze prozdrowotnym i profilaktycznym w odniesieniu do chorób zawodowych i cywilizacyjnych		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, strategie rozwoju województw

<sup>18</sup> Zgodnie z rekomendacjami zawartymi w dokumencie „Polityka migracyjna Polski-stan obecny i postulowane działania”, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.

### II.4.3. Zwiększanie mobilności zawodowej i przestrzennej

Zwiększeniu aktywności zawodowej służyć będzie polityka tworząca warunki dla elastycznych form zatrudnienia, sprzyjająca zwiększeniu mobilności pracowników oraz podnoszeniu kompetencji absolwentów (w tym kompetencji cyfrowych i międzykulturowych), mobilności wahadłowej (w szczególności dla zmniejszenia ukrytego bezrobocia na wsi), promująca pozarolnicze formy zatrudnienia na terenach wiejskich oraz zapewniająca powszechny, szerokopasmowy dostęp do Internetu dla wszystkich mieszkańców. Celowa w tym zakresie jest modernizacja systemu kwalifikacji zawodowych, w tym rozwiązania umożliwiające potwierdzenie kompetencji uzyskanych w drodze uczenia pozaformalnego i nieformalnego, system wsparcia w zakresie podnoszenia lub zmiany kwalifikacji osób defaworyzowanych na rynku pracy etc.

Istotne z punktu widzenia rozwoju gospodarczego jest także podniesienie mobilności ludności. Niezbędne jest w tym celu zwiększenie dostępności komunikacyjnej do rynków pracy, zarówno w wymiarze materialnym tj. transport, mieszkania, jak i - cyfryzacji obszarów peryferyjnych. Rozwój infrastruktury transportowej powinien umożliwiać szybkie przemieszczanie się z ośrodków obecnie słabiej rozwiniętych (głównie obszarów wiejskich) do ośrodków wzrostowych, które oferują znacznie więcej możliwości zatrudnienia. Zmniejszenie czasu dojazdu do ośrodków miejskich przełoży się na skłonność do szukania zatrudnienia poza miejscem stałego zamieszkania i wpłynie tym samym na rozwój gospodarczy regionów, z których pochodzą zatrudnieni.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
modernizacja systemu kwalifikacji zawodowych, tak aby kwalifikacje wyodrębnione w zawodach zostały odniesione do europejskich ram kwalifikacji poprzez krajowe ramy kwalifikacji (rozwiązania umożliwiające potwierdzanie kompetencji uzyskanych w drodze uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, system wsparcia w zakresie podnoszenia lub zmiany kwalifikacji osób defaworyzowanych na rynku pracy itp.)		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
stworzenie efektywnego systemu wynajmu mieszkań		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategię rozwoju województw
zwiększenie dostępności komunikacyjnej – dostęp do rynków pracy		Strategia Rozwoju Transportu, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, strategię rozwoju województw

### Cel II.5. Zwiększenie wykorzystania technologii cyfrowych

Współczesna Polska jest krajem nierównomiernie rozwiniętym pod względem społeczeństwa cyfrowego. Około 65% Polaków korzysta z Internetu<sup>19</sup>; istnieją spore

<sup>19</sup> 64,9 % zgodnie z danymi z publikacji: Wykorzystanie technologii informacyjno-(tele)komunikacyjnych w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2010 r., GUS, 31.03.2011.

różnice w korzystaniu z Internetu pod względem wykształcenia, wieku i miejsca zamieszkania ludności. Osoby młodsze są już dziś „pokoleniem cyfrowym”; pod względem umiejętności korzystania z cyfrowego świata nie ustępują swoim rówieśnikom z innych bardziej rozwiniętych krajów. Tymczasem osoby powyżej 50 roku życia w niewielkim stopniu korzystają z cywilizacji informatycznej.

Niejednorodnie rozwinięta jest również infrastruktura telekomunikacyjna. Szczególnie trudna sytuacja ma miejsce na terenach słabej zurbanizowanych, gdzie koszty budowy sieci są wyższe i dają niższą stopę zwrotu, przez co są mniej opłacalne dla prywatnych inwestorów. Pomimo trendu wzrostowego penetracji łączy szerokopasmowych, przyrost ten jest niewystarczający i Polska wciąż zajmuje odległe miejsca wśród państw członkowskich UE.

Na wynik ten składa się między innymi dostępność infrastruktury oraz koszt usług telekomunikacyjnych, a także stopień wykorzystania technologii cyfrowych przez przedsiębiorstwa i osoby prywatne.

Polska cyfrowa nie może sprowadzać się do odbioru treści i usług generowanych poza granicami naszego kraju. Oznacza to konieczność zapewnienia skutecznego systemu generowania usług i treści w sieciach szerokopasmowych, dopasowanych do zainteresowań oraz do potrzeb indywidualnych odbiorców i społeczności. Chociaż rynek z pewnością zaspokoi część potrzeb społeczeństwa, to państwo powinno określać strategiczne cele i narzędzia, które należy wykorzystać, aby polskie treści i usługi znajdowały się na odpowiednim poziomie.

W najbardziej rozwiniętych państwach świata dostęp do technologii teleinformatycznych jest powszechny. By zwiększyć konkurencyjność Polski, zakłada się zapewnienie takiego samego poziomu dostępu do infrastruktury i technologii, treści i usług oraz umiejętności ich wykorzystywania, jaki jest uznawany za standard w Unii Europejskiej. W najbliższych latach przewiduje się silny rozwój usług telekomunikacyjnych i rozwiązań związanych z cyfryzacją (informatyzacją) kraju, zwłaszcza dalszy rozwój elektronicznej gospodarki, e-zdrowia, cyfrowych usług publicznych (e-administracji), e-PUAP i telepracy (pracy na odległość). Przyspieszona cyfryzacja kraju będzie miała istotne znaczenie dla rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych.

Obecne zapóźnienia oraz szybkie tempo zmian na świecie wymagają przyspieszonego rozwoju społeczeństwa cyfrowego w Polsce. Dlatego Polska decyduje się na wybór wariantu „wykorzystania impetu cyfrowego”, zgodnie z którym konsekwentnie realizowane będą zadania związane z rozwojem procesów warunkujących szybki rozwój kraju. Niezbędne są także inwestycje w rozbudowę infrastruktury telekomunikacyjnej, które mimo znacznych nakładów cechują się wysoką stopą zwrotu.

Budowa społeczeństwa cyfrowego jest zadaniem horyzontalnym, dotyczącym niemal wszystkich dziedzin życia społeczno-gospodarczego, a poszczególne zadania związane z cyfryzacją kraju będą realizowane w ramach wszystkich strategii zintegrowanych. Dlatego ważne będzie właściwe skoordynowanie działań realizowanych przez różne podmioty (państwowe, pozarządowe, a także prywatne) na różnych szczeblach zarządzania i finansowanych ze zróżnicowanych źródeł.

Rozwój zastosowań technologii cyfrowych będzie jednocześnie uwzględniał aspekty środowiska (rozwiązania energooszczędne, nowoczesne zielone technologie, edukacja społeczeństwa).

Priorytetowe kierunki interwencji publicznej:

### II.5.1. Zapewnienie powszechnego dostępu do Internetu

Rozwój infrastruktury szerokopasmowej w Polsce jest wciąż zbyt wolny. Negatywny wpływ na zwiększenie dostępu do Internetu ma duży obszar kraju przy jednocześnie relatywnie niedużej gęstości zaludnienia i rozproszeniu ludności. Objęcie inwestycjami jak największej liczby użytkowników wiąże się z ich rozproszeniem, co zwiększa koszty instalacji i eksploatacji tej infrastruktury. Mimo dużych kosztów rozbudowy infrastruktury, która nie tylko sprostą obecnym wymaganiom, ale będzie wydajna w dłuższej perspektywie, jej rozwój powinien być priorytetowym zadaniem rządu w najbliższych kilku latach.

W pierwszej kolejności niezbędne jest umożliwienie wszystkim gospodarstwom domowym korzystania z dostępu do Internetu, a w nieco dłuższej perspektywie – zapewnienie im dostępu do szybkiego i bardzo szybkiego Internetu. Ważne będą również działania wspierające proces zamiany analogowego sygnału telewizyjnego i radiowego na cyfrowy.

Istotne jest odpowiednie dopasowanie interwencji państwa uwzględniające zróżnicowanie terytorialne. Inne działania będą adresowane do metropolii (w tym przypadku ze względu na stosunkowo dużą dostępność Internetu działania powinny się skupić na rozwoju sieci następnej generacji – NGN- next generation networks), a inne na wsiach o niskiej gęstości zaludnienia (gdzie dostępność jest niska, a inwestycje nieopłacalne dla prywatnych inwestorów).

Szczególnego znaczenia nabiera również budowa regionalnych sieci szerokopasmowych, realizowanych przez samorządy terytorialne, które zmniejszają ryzyko geograficznego wykluczenia cyfrowego. W kontekście zapewnienia powszechności szerokopasmowego dostępu do Internetu, konieczna jest skuteczna koordynacja projektów budowy sieci szerokopasmowych.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
rozwój sieci teleinformatycznej, w tym zwłaszcza zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu	rozwój technologii szybkiego i bardzo szybkiego Internetu (sieci następnej generacji)	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategię rozwoju województw
przeprowadzenie procesu cyfryzacji przestrzeni medialnej, w tym konwersji nadawania sygnału telewizyjnego i radiowego analogowego na cyfrowy		Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego

### II.5.2. Upowszechnienie wykorzystania technologii cyfrowych

Obok rozwoju infrastruktury warunkiem rozwoju społeczeństwa cyfrowego jest wypracowanie potrzeb, postaw i umiejętności pozwalających w pełni korzystać z nowych technologii. Postępującej cyfryzacji będzie towarzyszyć promocja i propagowanie usług internetowych, zwłaszcza w grupie osób 50+ i ludności wiejskiej, ponieważ w grupach tych odsetek osób korzystających z Internetu jest znacznie niższy niż w rozwiniętych krajach UE.

Upowszechnianie wykorzystania technologii cyfrowych powinno przebiegać dwutorowo – z jednej strony przez rozwijanie kompetencji cyfrowych, a z drugiej przez popularyzację usług cyfrowych, wzbudzenie w potencjalnych użytkownikach potrzeby posiadania

dostępu do internetu oraz budowę rozwiązań elektronicznych z zakresu edukacji, zdrowia, sądownictwa, gospodarki, a zwłaszcza administracji i e-PUAP.

Dla budowania Polski cyfrowej ważne jest nie tylko stymulowanie strony podażowej – to jest zwiększenie ilości wysokiej jakości usług, ale także strony popytowej – czyli budowanie świadomości istnienia tych usług i propagowanie ich wykorzystania. Kluczowym zadaniem państwa w obszarze rozwoju Polski cyfrowej będzie rozwój kompetencji obywateli. Rozwój umiejętności cyfrowych będzie przekładał się na większy popyt na różnego rodzaju usługi cyfrowe, co z kolei powinno zachęcić rynek do podejmowania działań w tych obszarach.

Różnice w umiejętnościach korzystania z nowych technologii mogą prowadzić do cyfrowego wykluczenia. W Polsce osiami podziału między osobami biegłymi w cyfrowych technologiach a nie posiadającymi tych umiejętności są wiek, miejsce zamieszkania i wykształcenie. O ile wśród osób młodych korzystanie z Internetu jest dosyć powszechne, o tyle wykluczenie cyfrowe osób starszych staje się problemem. W przypadku tej drugiej grupy osób kompetencje cyfrowe nie stanowią naturalnego składnika procesów socjalizacji i są mocno skorelowane z poziomem wykształcenia.

W obszarze rozwoju kompetencji cyfrowych w pierwszej kolejności działania skupione będą na dwóch grupach obywateli: osobach nauczających (nauczycielach, pracownikach innych instytucji edukacyjnych i kultury, pracownikach organizacji pozarządowych), którzy powinni wykorzystywać zasoby Internetu do przygotowywania i prowadzenia zajęć lekcyjnych, szkoleń, doradztwa i dla samorozwoju oraz osobach starszych, które nie tyle nie mają dostępu do Internetu w gospodarstwie domowym, ile nie widzą użyteczności korzystania z Internetu.

Rozwijanie kompetencji cyfrowych osób nauczających, stanowiących często wzorzec zachowań dla innych członków lokalnej społeczności, może spowodować szybsze rozprzestrzenianie się tych kompetencji w ich otoczeniu. W rezultacie wykorzystania technologii cyfrowych uczniowie powinni zostać zainspirowani do wykorzystywania tych technologii w sposób kreatywny oraz osiąść umiejętność pozyskiwania informacji użytecznych. Wykorzystanie nowych dostępnych technologii pozwoli również podnieść świadomość młodego pokolenia w zakresie działań ograniczających zużycie materiałów oraz wytwarzanie odpadów (np. korzystanie podczas nauki z e – podręczników) i emisji CO<sub>2</sub>.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
kampanie społeczne na rzecz promowania gospodarki cyfrowej i zwiększania świadomości potencjalnych użytkowników na temat korzyści wynikających z korzystania z internetu		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, strategię rozwoju województw
rozwijanie kompetencji cyfrowych poprzez powszechny program edukacji cyfrowej obywateli		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategię rozwoju województw
rozwiązania elektroniczne z zakresu administracji, zdrowia, edukacji, sądownictwa itp.		Strategia Sprawne Państwo

ŚSRK	Przełożenie na działania odpowiednich strategii
wykorzystanie technologii cyfrowych do synchronizacji działalności podmiotów publicznych (np. służby zatrudnienia oraz służby pomocy społecznej)	Strategia Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego

### II.5.3. Zapewnienie odpowiedniej jakości treści i usług cyfrowych

Na niski poziom korzystania z Internetu wpływają nie tylko problemy z infrastrukturą, poziomem umiejętności, ale także deficyt odpowiednich treści i usług, dostosowanych do potrzeb użytkowników. W rezultacie część osób, mimo deklarowanego dostępu do Internetu, nie widzi potrzeby żeby z niego korzystać.

Należy mieć na uwadze, że dostarczanie użytkownikom sieci treści i usług nie jest i nigdy nie będzie wyłączną domeną państwa, jednak jest ono odpowiedzialne za tworzenie odpowiednich warunków (głównie prawnych) do budowania legalnej oferty w Internecie dla prywatnych użytkowników, przedsiębiorstw, jak i urzędów różnego szczebla.

Polska w porównaniu z innymi krajami regionu ma relatywnie słabo rozwiniętą gotowość do cyfryzacji<sup>20</sup>. Szczególnie słabo wypada gotowość administracji publicznej, której kadry często w sposób niedostateczny posługują się nowoczesnymi technologiami. Ważnym zadaniem państwa jest rozwój podaży usług internetowych, w tym w szczególności rozwój cyfrowych usług publicznych (e-administracji), systemu e-PUAP, digitalizacja zasobów dziedzictwa narodowego, czy otwarcie zasobów publicznych. Aby to umożliwić niezbędne jest lepsze przygotowanie kadr administracji publicznej, przez upowszechnianie wiedzy o technologiach cyfrowych i możliwościach ich wykorzystania.

W przypadku obszarów słabo zaludnionych upowszechnienie dostępu do Internetu będzie miało szczególne znaczenie, gdyż dzięki temu oraz przy założeniu szybkiego rozwoju cyfrowych usług publicznych (e-administracji) zwiększy się dostępność do usług publicznych. W przypadku tych obszarów można wykorzystać środki publiczne na potrzeby budowy szerokopasmowego dostępu do Internetu, m.in. przez wykorzystanie wolnych lub zwalnianych częstotliwości (bezprowodowe sieci szerokopasmowe).

Mając w szczególności na uwadze czasochłonność i kosztowność procesu oraz znaczenie dla kultury digitalizacji zasobów dziedzictwa narodowego należy pamiętać, iż niemożliwe jest przeprowadzenie tego procesu bez udziału środków publicznych. Szczególnie ważna jest rola instytucji publicznych w wypracowaniu standardów tego procesu i zagwarantowanie właściwego przechowywania zdigitalizowanych zasobów dziedzictwa narodowego. Jednym z podstawowych celów digitalizacji jest rozpowszechnianie zcyfrowanych zasobów. Aby stworzyć właściwe warunki do udostępniania tych zasobów należy również dostosować odpowiednie przepisy prawa autorskiego.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
stworzenie efektywniejszych niż obecnie metod budowania legalnej oferty treści, kształtowania sprzyjającego otoczenia dla działalności twórców i innych posiadaczy praw oraz zapewnienie równych szans w tworzeniu nowych modeli biznesowych oraz innowacyjnych rozwiązań dystrybucji twórczości w środowisku cyfrowym		Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki

<sup>20</sup> Raport przygotowany przez World Economic Forum, dotyczący E-gotowości: The Global Information Technology. Report 2010-2011. Transformations 2.0., World Economic Forum, Geneva, 2011.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
otwarcie cyfrowych zasobów publicznych, w tym digitalizacja tych analogowych zasobów publicznych, które mają znaczenie, a powstały przed cyfryzacją procesów		Strategia Sprawne Państwo, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategię rozwoju województw

## Cel II.6. Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko

EUROPA 2020:  
Europa efektywnie korzystająca z zasobów  
Unia innowacji

Osiągnięcie zrównoważonego rozwoju poprzez harmonijne połączenie wzrostu gospodarczego z wymogami ochrony środowiska stanowić będzie dla Polski w najbliższym dziesięcioleciu jedno z głównych wyzwań rozwojowych. Zachowanie zasobów przyrodniczych w stanie niepogorszonym, a docelowo zwiększenie ich trwałości i jakości, nie może być traktowane jako bariera w rozwoju kraju. Jest to warunek konieczny dla dalszej poprawy jakości życia, realizacji prawa dostępu człowieka do środowiska w dobrym stanie. Podstawowym zadaniem staje się z jednej strony sprostanie rosnącemu zapotrzebowaniu na surowce i energię, z drugiej zaś – znajdowanie takich rozwiązań, by maksymalnie ograniczyć negatywny wpływ na środowisko, nie hamując przy tym wzrostu gospodarczego, ale kreując nowe bodźce dla jego pobudzenia, zwłaszcza na terenach niezurbanizowanych.

Rosnące zapotrzebowanie na surowce i energię wynika przede wszystkim ze zmian społeczno-gospodarczych na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, powiązanych z szybkim wzrostem gospodarczym oraz rosnącym poziomem życia i ma charakter trwały. Działania koncentrować się więc powinny na ograniczaniu energo- i materiałochłonności gospodarki, przy maksymalizacji efektu ekonomicznego. Takie podejście powinno umożliwić dostarczanie niezbędnej do rozwoju ilości surowców i energii, przy zmniejszeniu negatywnego wpływu na środowisko.

W okresie minionych dwóch dekad podejmowane były skuteczne przedsięwzięcia ukierunkowane na racjonalizację i powstrzymanie nadmiernej eksploatacji krajowych zasobów naturalnych. Dotyczyło to przede wszystkim systematycznej poprawy efektywności energetycznej, przy jednoczesnym ograniczeniu wydobycia węgla kamiennego. Jednocześnie wzrosła w społeczeństwie świadomość potrzeby ochrony i oszczędzania zasobów naturalnych (szczególnie zasobów deficytowych i nieodnawialnych). Jednakże rosnące zapotrzebowanie na energię powoduje, że w najbliższych latach wydobycie węgla, pomimo spadku udziału węgla w produkcji energii elektrycznej w wyniku rozwoju nowych źródeł energii, będzie utrzymywać się na zbliżonym do obecnego poziomie. Pomimo spadku energochłonności gospodarki polskiej o ponad połowę (między rokiem 1991 a 2007), jest ona nadal jedną z najbardziej energochłonnych gospodarek w Europie. Energochłonność pierwotna PKB Polski, wyrażona w cenach stałych (rok bazowy to 2005) oraz w parytecie siły nabywczej wyniosła w 2008 r. 0,191 kgoe/euro05ppp<sup>21</sup> i była wyższa o 25% od średniej europejskiej.

Do poprawy efektywności energetycznej przyczynia się rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii. Główną barierą w tym obszarze jest niewielka ilość połączeń polskiego rynku energii elektrycznej i gazu z systemami europejskimi, w dalszym ciągu

<sup>21</sup> Kgoe - kilogram oleju ekwiwalentnego, euro05ppp – wartość euro wyrażona w kursie rynkowym w roku 2005 z uwzględnieniem wartości siły nabywczej waluty.

niewystarczające udziały giełdy w handlu energią elektryczną na rynku krajowym oraz brak pełnej deregulacji ceny gazu.

W najbliższej dekadzie podejmowane będą działania skierowane na zmianę struktury nośników energii, poprawę sprawności energetycznej procesów wytwarzania oraz przesyłu, efektywne wykorzystanie energii i paliw przez poszczególne sektory gospodarki (głównie transport, mieszkalnictwo, przemysł), w tym sektor publiczny, jak również zwiększenie wykorzystania urządzeń i technologii energooszczędnych.

Zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego towarzyszyć będzie – obok dywersyfikacji źródeł – dywersyfikacja kierunków dostaw nośników energii. Dywersyfikacji źródeł służyć będzie zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych oraz rozwój energetyki jądrowej. W 2010 r. niemal 88% energii pierwotnej pochodziło ze stałych paliw kopalnych, natomiast ok. 10% ze źródeł odnawialnych.<sup>22</sup> Właściwym wyborem strategicznym jest budowa elektrowni jądrowych; przy odpowiednim zabezpieczeniu odpadów promieniotwórczych to źródło energii uznawane jest za najczystsze. Energetyka jądrowa, w porównaniu z energetyką opartą na paliwach kopalnych, cechuje się znacznie niższym kosztem wytwarzania energii, a dodatkowo, znikomą emisją CO<sub>2</sub> i pyłów. Mimo znacznych nakładów inwestycyjnych w dłuższym okresie energetyka jądrowa jest opłacalna ze względu na koszty wytwarzania energii oraz wysoki współczynnik wykorzystania mocy i długi okres eksploatacji elektrowni wynoszący około 50 lat. Niska dywersyfikacja kierunków dostaw nośników energii przejawia się w uzależnieniu w ponad 90% od dostaw z kierunków wschodnich zarówno ropy naftowej, jak i gazu ziemnego. Kontynuowane będą inwestycje w budowę infrastruktury umożliwiającej dostarczanie nośników energii z innych kierunków. Prowadzone będą prace zmierzające do eksploatacji gazu łupkowego poprzez m.in. rozpoznanie zasobów oraz przygotowanie i wdrożenie przejrzystej struktury prawno-administracyjnej.

Do kluczowych priorytetów inwestycyjnych należeć będzie również budowa i rozbudowa połączeń międzysystemowych na linii północ-południe oraz integracja systemów gazowych przesyłowych w regionie basenu Morza Bałtyckiego. Połączenia te, wraz z rozbudową terminala skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu i wewnętrznej sieci przesyłowej stanowiąc będą niezwykle istotne elementy procesu budowy wspólnego regionalnego rynku gazu.

W minionym 20-leciu w obszarze ochrony środowiska osiągnięto znaczące sukcesy. Zredukowano ładunki zanieczyszczeń odprowadzanych do wód powierzchniowych i do powietrza, opanowano problemy gospodarki odpadami przemysłowymi, ograniczono oddziaływanie trwałych substancji organicznych, wyeliminowano znaczącą część ryzyka zdrowotnego dla ludzi oraz zagrożeń dla środowiska biotycznego i abiotycznego, generowanych przez źródła przemysłowe. Jednakże istotnym problemem nadal pozostaje jakość powietrza, szczególnie na obszarach miejskich jako konsekwencja tzw. niskiej emisji oraz emisji z transportu i gospodarstw domowych.

Stopniowej poprawie świadomości w zakresie wymogów ochrony środowiska i oszczędzania energii towarzyszą niejasne uwarunkowania prawne oraz niska skuteczność egzekwowania prawa. Kluczowym zadaniem będzie więc ustanowienie oraz wdrożenie skutecznego i trwałego systemu prawno-instytucjonalnego, zapewniającego efektywną ochronę cennych przyrodniczo obszarów i gatunków oraz zahamowanie spadku, a tam gdzie to możliwe zwiększanie różnorodności biologicznej. Szczególnie ważne jest

---

<sup>22</sup> Źródło: Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2009-2010, GUS, Warszawa 2011.

podejmowanie kwestii racjonalnego korzystania z zasobów przyrodniczych w programach nauczania już od wczesnych lat szkolnych.

Polska sieć ekologiczna jest dość rozproszona i nie stanowi spójnego systemu obszarów wzajemnie ze sobą powiązanych funkcjonalnie i terytorialnie, gwarantującego ochronę i zrównoważone użytkowanie różnorodności biologicznej w długim okresie. Prowadzone będą prace na rzecz przeciwdziałania fragmentacji przestrzeni i tworzenia rozwiązań sprzyjających ochronie zasobów przyrodniczych, szczególnie poprzez tworzenie korytarzy ekologicznych umożliwiających migrację fauny i flory w układach regionalnych, krajowym i międzynarodowym. Poprawa stanu środowiska wpłynie jednocześnie na jakość życia społeczeństwa oczekującego na zapewnienie wypoczynku w odpowiednich warunkach środowiska przyrodniczego,

Wyzwaniem dla społeczeństw całego świata jest dostosowanie do bieżących i przyszłych skutków zmian klimatu, umożliwiające zminimalizowanie szkód i zagrożeń przez nie powodowanych dla człowieka i środowiska (natężenie zjawisk katastrofalnych, długotrwałych susz i innych klęsk żywiołowych oraz anomalii pogodowych, podnoszenie się poziomu oceanów i mórz).

W kontekście adaptacji do zmian klimatu w Polsce punktem wyjścia będzie wskazanie sektorów/obszarów wrażliwych na zmiany klimatu oraz określenie dla nich planu niezbędnych działań adaptacyjnych.

Priorytetowe kierunki interwencji publicznej:

#### **II.6.1. Racjonalne gospodarowanie zasobami**

Zasoby naturalne są podstawą funkcjonowania gospodarki i wpływają na jakość życia. Wysoka zasobochłonność gospodarki Polski może być przeszkodą w rozwoju nowoczesnej, konkurencyjnej i niskoemisyjnej gospodarki. Prowadzone działania będą realizowane w ramach kompleksowego, zintegrowanego podejścia do kwestii efektywnego wykorzystania zasobów. Z tego względu dotyczyć one będą wszystkich kluczowych obszarów, m.in. zmian klimatu, efektywności energetycznej, polityki surowcowej, rolnictwa, transportu, budownictwa, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami oraz ochrony różnorodności biologicznej.

Wspierane będą działania na rzecz zmniejszenia energochłonności i surowcochłonności gospodarki oraz zmniejszające obciążenia środowiskowe. W sytuacji ograniczonego dostępu do surowców naturalnych, szczególnie istotną kwestią dla zrównoważonego rozwoju staje się potrzeba wykorzystania surowców wtórnych.

Podstawą racjonalnego zarządzania zasobami powinna być kompleksowa informacja na temat ich rozmiarów i jakości. Jednym z instrumentów właściwego gospodarowania zasobami jest uwzględnienie zasad zrównoważonego rozwoju w procesach planowania przestrzennego.

Kluczowe w tym kontekście jest rozpoznanie krajowych zasobów geologicznych (zwłaszcza energetycznych) oraz zabezpieczenie tych złóż, które zostaną uznane za istotne dla zachowania bezpieczeństwa energetycznego kraju. Złóża strategiczne będą ujęte w planach zagospodarowania przestrzennego, co sprzyjać będzie racjonalnemu gospodarowaniu obszarami, na których te złoża się znajdują oraz różnicowaniu metod ochrony złóża w procesie inwestycyjnym. Jednocześnie kontynuowane będą prace związane z rozpoznaniem możliwości wydobycia niekonwencjonalnych zasobów węglowodorów (m.in. gazu łupkowego i gazu uwięzionego w porach skalnych). Zakładając udokumentowanie złóż na obecnie szacowanym poziomie 346 - 768 mld m<sup>3</sup> w najbardziej prawdopodobnych scenariuszach (1,92 bln m<sup>3</sup> w scenariuszu maksymalnym)

oraz koszty wydobycia na poziomie konkurencyjnym w relacji do kosztów importu gazu, za około 10 lat możliwy jest znaczący wzrost pozyskania gazu ze złóż krajowych. Wymagać to będzie prowadzenia intensywnych prac poszukiwawczych w najbliższych latach. Równocześnie przy planowaniu poszukiwań i przyszłej eksploatacji gazu z łupków, prowadzona będzie intensywna współpraca pomiędzy ośrodkami przemysłowymi a jednostkami badawczymi w zakresie wpływu na środowisko. Pomyślne zakończenie badań geologicznych gazu niekonwencjonalnego (lata 2015-2016) wraz z zabezpieczeniem strategicznych złóż w planach zagospodarowania przestrzennego i zagospodarowanie tych złóż, znacznie podniesie poziom bezpieczeństwa energetycznego gospodarki i ludności.

Wspierany będzie rozwój nowoczesnych technologii pozyskiwania surowców geologicznych. Konieczne jest także wypracowanie długookresowej polityki ochrony zasobów geologicznych i ich wykorzystania do celów produkcyjnych.

Szacuje się, że w perspektywie najbliższych 20-30 lat w niektórych rejonach kraju problemem może stać się deficyt wody. Aby zapobiec degradacji wód, a co za tym idzie, zmniejszaniu się zasobów wody dobrej jakości, podjęte będą działania prewencyjne, mające na celu bardziej racjonalne wykorzystanie wody, zapewnienie równowagi poboru i odtwarzania zasobów oraz wysokiego poziomu oczyszczania wód zużytych. Dokumenty planistyczne z zakresu zarządzania wodami obejmą także program retencjonowania wód w skali kraju oraz uwzględnią zagospodarowanie wód opadowych w obszarach zurbanizowanych. Zapewniony zostanie zwrot kosztów usług wodnych w zgodzie z zasadą "zanieczyszczający płaci", a także wdrożone zostaną działania zachęcające użytkowników do efektywnego korzystania z zasobów wodnych<sup>23</sup>.

Zasoby przyrodnicze Polski są niewątpliwie jednym z jej bogactw, choć nadal niedocenionym. Zachowanie różnorodności biologicznej jest warunkiem spełnienia wymogów sprawiedliwości międzypokoleniowej, czyli zapewnienia dostępu do zasobów przyrody dla przyszłych pokoleń. Zasadniczym celem jest w tym zakresie zahamowanie spadku różnorodności biologicznej oraz zapewnienie właściwego stanu ochrony dla możliwie dużej liczby gatunków oraz siedlisk przyrodniczych.

Prowadzone działania służące ochronie i zachowaniu różnorodności biologicznej obejmą m.in. zapewnienie efektywnej i aktywnej ochrony cennych przyrodniczo obszarów oraz siedlisk i gatunków na terenach należących do sieci NATURA 2000, uwzględniając jednocześnie procesy i aspiracje rozwojowe kraju, regionów i społeczności lokalnych. Realizowane będą działania służące powstrzymaniu defragmentacji środowiska, utrzymaniu ciągłości i ochronie korytarzy ekologicznych. Nastąpi zwiększanie powierzchni obszarów chronionych, jak również tworzenie tzw. zielonej infrastruktury na terenach poza systemem obszarów objętych ochroną. Prowadzona będzie renaturyzacja niekorzystnie przekształconych ekosystemów, w tym ekosystemów wodnych, bagien, mokradeł i torfowisk, a także terenów zdegradowanych i porzuconych przez dotychczasowych użytkowników. Działaniom tym będzie towarzyszyć integracja aktywnej ochrony krajobrazów kulturowych i przyrodniczych, jako nośnika potencjału rozwoju.

Podjęmowane będą działania służące zachowaniu gruntów rolnych w gotowości do produkcji, przy równoczesnym uwzględnieniu wymogów środowiska oraz działania na rzecz optymalizacji bazy genetycznej produkcji roślinnej, zwierzęcej i rybbackiej.

<sup>23</sup> Zgodnie z wymaganiami Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (tzw. Ramowej Dyrektywy Wodnej).

Skuteczność działań w zakresie racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska jest uwarunkowana zwiększeniem świadomości społeczeństwa oraz wymaga promowania ekologicznych zachowań Polaków poprzez prowadzenie właściwie ukierunkowanych i dobranych działań informacyjnych i edukacyjnych.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
wprowadzenie zintegrowanego systemu ochrony i zarządzania zasobami przyrodniczymi na podstawie kompleksowej inwentaryzacji oraz jego integracja z planami zagospodarowania przestrzennego	tworzenie warunków ochrony korytarzy ekologicznych, w tym tworzenie tzw. zielonej infrastruktury na terenach poza systemem Natura 2000	Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko  strategie rozwoju województw
przywrócenie i utrzymanie właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków		
ujęcie krajowych zasobów strategicznych (w tym węgla kamiennego i brunatnego) w planach zagospodarowania przestrzennego		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
wspieranie prac badawczych i rozwojowych nad technologiami wykorzystania węgla do produkcji paliw płynnych i gazowych		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
rozpoznanie zasobów niekonwencjonalnych złóż gazu z łupków i metanu z pokładów węgla, a także zasobów wód geotermalnych		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
kontynuacja zlewniowego systemu zarządzania wodami		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
ustanowienie obszarów ochronnych dla głównych zbiorników wód podziemnych oraz stref ochronnych ujęć wód podziemnych	przyrodnicza rewaloryzacja niekorzystnie przekształconych ekosystemów, w tym ekosystemów wodnych, bagien, mokradeł i torfowisk	Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
wdrożenie nowej polityki opłat za wodę wspierającej finansowanie gospodarki wodnej i uwzględniającej wszystkie główne sektory (gospodarka komunalna, przemysł, rolnictwo)	zmniejszenie wodochłonności gospodarki	Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
kontynuacja wdrażania i realizacji wymogów Ramowej Dyrektywy Wodnej 2000/60/WE		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
racjonalne gospodarowanie zasobami w produkcji rolnej i rybackiej		Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, strategie rozwoju województw
prowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnych nt. efektywnego korzystania z zasobów, w tym z zasobów NATURA 2000		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, strategie rozwoju województw

## II.6.2. Poprawa efektywności energetycznej

Poprawa efektywności energetycznej jest jednym z priorytetów unijnej polityki energetycznej. W Pakiecie klimatyczno-energetycznym został wyznaczony 20% cel poprawy efektywności energetycznej do 2020 roku.

Poprawę efektywności energetycznej można rozpatrywać z perspektywy wytwórców i konsumentów energii. W odniesieniu do zapewnienia niezbędnych dostaw energii elektrycznej i ciepła planowane są działania mające na celu odtworzenie i wzmocnienie istniejących oraz budowę nowych linii elektroenergetycznych, w szczególności umożliwiających wymianę transgraniczną energii elektrycznej z krajami sąsiednimi oraz wdrożenie systemu inteligentnych sieci energetycznych. Zakłada się też zmianę mechanizmów regulacji przez wprowadzenie metod kształtowania cen ciepła z zastosowaniem cen referencyjnych oraz bodźców do optymalizacji kosztów zaopatrzenia w ciepło.

Modernizacja sektora elektroenergetycznego obejmować będzie podniesienie sprawności i redukcję strat w sieciach przesyłowych oraz w miejscach wytwarzania i wykorzystania energii, wprowadzenie energooszczędnych i wysokoefektywnych technologii. Konieczne będą inwestycje modernizacyjne zmniejszające awaryjność systemów oraz ograniczające straty w przesyśle, jak również umożliwiający włączanie różnych źródeł energii (OZE, energia jądrowa itp.). Szczególnego znaczenia nabiera silniejsze połączenie liniami przesyłowymi na osi północ-południe oraz rozbudowa połączeń z północno-wschodnimi terenami kraju. Prowadzone będą też działania wspierające w energetyce na rzecz jednoczesnego (skojarzonego) wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej, a tym samym wpływające na końcową efektywność energetyczną elektrowni, w szczególności na obszarach, gdzie jest możliwość wykorzystania tzw. „ciepła sieciowego”. Ponadto wspierany będzie rozwój energetyki rozproszonej poza istniejącą siecią energetyczną z wykorzystaniem lokalnych odnawialnych źródeł (w tym opartych na zdolności produkcyjnej – podstawowej i ubocznej – rolnictwa i rybactwa).

Dla zmniejszenia energochłonności kluczowe będą również: oszczędne korzystanie przez odbiorców końcowych z energii elektrycznej i ciepła, jak też działania prowadzone w różnych sektorach gospodarki – w energetyce, budownictwie i przemyśle, w tym zapewnienie efektywności paliwowej w sektorze transportowym oraz zmniejszanie energochłonności materiałów i urządzeń. W myśl postanowień dyrektywy 2010/31/UE o charakterystyce energetycznej budynków przewiduje się udoskonalenie systemu oceny energetycznej budynków poprzez sukcesywną zmianę standardów energetycznych dla budynków nowych i przebudowywanych oraz wzmocnienie roli i poprawę jakości świadectw charakterystyki energetycznej budynków, które będą stanowiły podstawowe kryterium wyboru przy zakupie lub najmie budynku, mieszkania. Ponadto przewidziane jest sukcesywne zwiększenie wymagań techniczno – budowlanych, w celu osiągnięcia tych wymogów na poziomie optymalnym pod względem kosztów, z uwzględnieniem postępu technicznego w budownictwie oraz w znacznym stopniu ograniczając zużycie energii w budynkach. Nadrzędnym celem tego systemu jest promocja budownictwa efektywnego energetycznie oraz zwiększanie świadomości w zakresie możliwości uzyskania oszczędności energii w budynkach z uwzględnieniem rachunku ekonomicznego. Poprawie efektywności energetycznej służyć będzie zastosowanie dostępnych i sprawdzonych technologii w zakresie termomodernizacji budynków i sieci ciepłowniczych, co może spowodować oszczędności w końcowym zużyciu energii ciepłej rzędu 15-35% w stosunku do stanu sprzed modernizacji obiektu. Ponadto planuje się konsekwentne oznaczanie energochłonności urządzeń i produktów zużywających energię oraz wprowadzenie minimalnych standardów dla produktów zużywających energię.

Zwiększeniu efektywności energetycznej zarówno wśród producentów, jak i odbiorców końcowych sprzyjać będą działania w zakresie rozwoju konkurencyjnych rynków paliw i

energii. Rynki węgla i paliw płynnych można uznać za konkurencyjne, natomiast dalszych działań liberalizacyjnych wymagają rynki gazu ziemnego, energii elektrycznej i ciepła sieciowego. Równolegle prowadzone będą działania mające na celu ochronę i aktywizację konsumentów na tych rynkach. Połączenie poprzez giełdy systemu krajowego z rynkiem skandynawskim oraz z krajami Europy Środkowo-Wschodniej poszerzy dostęp uczestników rynku do zagranicznych giełd, przyczyniając się do rozwoju konkurencji w kraju.

Wprowadzone zostaną nowe metody kształtowania cen ciepła z zastosowaniem cen referencyjnych oraz bodźców do optymalizacji kosztów zaopatrzenia w ciepło. Ważnym zadaniem będzie przegląd uprawnień regulacyjnych państwa w miarę wprowadzania narzędzi liberalizacyjnych w obszarze gazu ziemnego, energii elektrycznej jak i sieciowej energetyki ciepłej.

Poprawieniu efektywności energetycznej służyć będą prace nad innowacyjnymi technologiami w systemach energetycznych. Będą one miały zastosowanie w produkcji maszyn i urządzeń energetycznych nowej generacji, w układach cieplnych opartych na OZE, przy wykorzystaniu obiegów z reaktorami jądrowymi do kogeneracyjnego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej i obiegów gazowo-parowych IGCC (technologia bloku gazowo-parowego ze zintegrowanym zgazowaniem paliwa). Ograniczeniu oddziaływania energetyki na środowisko będzie służyć wdrażanie czystych technologii węglowych (CTW).

Do roku 2020 Polska wypełni swoje zobowiązania w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, wynikających z postanowień pakietu klimatyczno-energetycznego, na mocy którego Unia Europejska do 2020 r. jest zobowiązana do łącznej redukcji emisji o 20% w porównaniu z 1990 rokiem.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
modernizacja regionalnej i lokalnej infrastruktury przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej (w tym umożliwiająca wykorzystanie energii z OZE) oraz rozwój energetyki rozproszonej poza istniejącą siecią energetyczną z wykorzystaniem lokalnych odnawialnych źródeł		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, strategii rozwoju województw
wprowadzenie systemu białych certyfikatów <sup>24</sup> , obowiązkowe świadectwa charakterystyki energetycznej dla budynków, ustalenie nowych wymagań dotyczących ochrony cieplnej oraz energooszczędności budynków, obowiązek przeprowadzenia analizy zastosowania wysoko efektywnych systemów alternatywnych na etapie projektowania budynku,	oznaczanie energochłonności urządzeń i produktów zużywających energię, wprowadzenie minimalnych standardów dla produktów zużywających energię	Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki

<sup>24</sup> **Białe certyfikaty** - system wspierania efektywności energetycznej. Białe certyfikaty (świadectwa efektywności energetycznej) będą wydawane za przeprowadzenie przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej. Minister Gospodarki ogłasza w drodze obwieszczenia szczegółowy wykaz tych przedsięwzięć.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
wsparcie termomodernizacji budynków i modernizacji istniejących systemów ciepłowniczych z zastosowaniem dostępnych i sprawdzonych technologii		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, strategię rozwoju województw
prace nad innowacyjnymi rozwiązaniami technologicznymi związanymi z poszukiwaniem nowatorskich metod ograniczających wydzielanie gazów cieplarnianych („czyste technologie”)	budowa instalacji przy wykorzystaniu „technologii czystego węgla”	Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
połączenie poprzez energetyczne giełdy systemu krajowego z rynkiem skandynawskim oraz z krajami Europy Środkowo-Wschodniej		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
wsparcie i wdrożenie zintegrowanych systemów zarządzania popytem na energię i ciepło		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, strategię rozwoju województw
wdrożenie ram regulacyjnych UE w zakresie funkcjonowania rynku wewnętrznego gazu ziemnego i energii elektrycznej w wersji gwarantującej pełne rozdzielanie własnościowe przesyłu surowców od innych działalności		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
pobudzanie konkurencji w sektorze gazowym oraz utworzenie platformy handlu gazem		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko

### II.6.3. Zwiększenie dywersyfikacji dostaw paliw i energii

Jednym z priorytetów w najbliższym dziesięcioleciu będzie zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego poprzez dywersyfikację struktury wytwarzania i dostaw paliw i energii. Konieczna będzie realizacja inwestycji, które wyeliminują zagrożenie deficytem oraz umożliwią znaczące zwiększenie potencjału mocy po 2020 roku.

Bezpieczeństwo dostaw wymaga dywersyfikacji zarówno źródeł, jak i kierunków dostaw paliw i energii. W ciągu najbliższych dziesięciu lat węgiel stanowić będzie główne paliwo dla elektroenergetyki. Dlatego istotne będzie zaspokojenie krajowego zapotrzebowania na węgiel oraz zagwarantowanie stabilnych dostaw do odbiorców, a także wymaganych parametrów jakościowych. W zakresie ropy naftowej i paliw ciekłych podstawowe inwestycje dotyczą budowy infrastruktury umożliwiającej transport ropy naftowej z różnych regionów świata, w tym z regionu Morza Kaspijskiego w ramach projektu Euro-Azjatyckiego Korytarza Transportu Ropy, a także rozbudowę infrastruktury przesyłowej, przeladunkowej oraz magazynowej dla ropy naftowej i paliw płynnych. Wobec konieczności dalszego obniżania emisji podstawowych zanieczyszczeń z procesów energetycznego spalania paliw oraz radykalnego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, konieczne będzie w nadchodzącym dwudziestoleciu dokonanie zmiany polskiego *energy mix*. Planuje się rozwój energetyki gazowej do poziomu bilansującego rosnące zapotrzebowanie na energię elektryczną, przy jednoczesnym ograniczeniu emisji. Energetyka gazowa będzie miała znaczenie uzupełniające, bilansujące niedobory energii i niwelujące niestabilność produkcji z OZE, a także będzie wykorzystywana jako kogeneracyjne źródło energii. Dywersyfikacji dostaw gazu sprzyjać będzie budowa systemu przesyłowego umożliwiającego dostawy gazu ziemnego z kierunków północnego, zachodniego i południowego. Dostęp do odleglejszych geograficznie źródeł

możliwy będzie dzięki inwestycjom zabezpieczającym możliwości magazynowe - budowa terminala do odbioru gazu skroplonego (LNG) w Świnoujściu oraz zwiększenie jego przepustowości. Podjęte zostaną prace związane z energetyką jądrową. W okresie objętym strategią rozpocznie się budowa pierwszej elektrowni pokrywającej około 7% zapotrzebowania na energię elektryczną netto (z zastosowaniem nowoczesnych reżimów dotyczących bezpieczeństwa jądrowego). Ze względu na obawy społeczne związane z budową elektrowni jądrowych, niezbędne jest prowadzenie kampanii informacyjnej i edukacja społeczeństwa w tym zakresie. Nastąpi wzrost udziału OZE w finalnym zużyciu energii co najmniej do poziomu 15% w 2020 roku zgodnie z celem wyznaczonym dla Polski w pakiecie energetyczno-klimatycznym. Promowanie wykorzystania energetyki odnawialnej umożliwi podniesienie regionalnego bezpieczeństwa energetycznego i stworzenie warunków do rozwoju energetyki rozproszonej opartej na lokalnie dostępnych surowcach, a przez to do rozwoju słabiej rozwiniętych regionów, bogatych w zasoby energii odnawialnej.

Przewiduje się również działania legislacyjne, których celem jest likwidacja barier inwestycyjnych, w szczególności w zakresie dużych inwestycji infrastrukturalnych oraz inwestycji liniowych.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
przygotowanie rozwiązań legislacyjnych likwidujących bariery inwestycyjne		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
podwojenie możliwości magazynowych gazu – budowa terminala LNG	zwiększenie przepustowości terminala LNG	Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
przyjęcie programu polskiej energetyki jądrowej, prace przygotowawcze związane z budową elektrowni jądrowej	rozpoczęcie budowy pierwszej elektrowni jądrowej	Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
zwiększenie wykorzystania OZE (identyfikacja, kompleksowa inwentaryzacja i wybór lokalizacji kluczowych)		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, strategię rozwoju województw
wspieranie i rozwój energetycznych projektów infrastrukturalnych, istotnych z punktu widzenia wzmocnienia bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych, w tym m.in.: rozbudowa infrastruktury przesyłowej, rozbudowa wybranych rurociągów produktowych		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko

#### II.6.4. Poprawa stanu środowiska

Czynnikami decydującymi o jakości środowiska są przede wszystkim: czystość powietrza, wód, gleb oraz właściwa gospodarka odpadami. W tych obszarach istnieją w dalszym ciągu kwestie wymagające regulacji i dostosowania do poziomu zgodnego ze strategicznymi kierunkami działań Unii Europejskiej. Istotne zatem będzie inwestowanie w ochronę wód i gospodarkę wodno-ściekową, gospodarkę odpadami czy ochronę powietrza, a także podejmowanie działań umożliwiających dostosowanie uczestników rynku do wyzwań zrównoważonego rozwoju. Przedsięwzięciom tym powinno towarzyszyć usprawnienie mechanizmów zarządzania środowiskiem, w tym polepszenie udostępniania danych o środowisku.

Poprawie jakości powietrza służyć będą długoterminowe działania na rzecz ograniczenia emisji pyłów i innych zanieczyszczeń powietrza, zwłaszcza z sektorów najbardziej

emisyjnych (energetyka, transport), ze źródeł emisji rozproszonych (nieduże zakłady przemysłowe, małe kotłownie) i ze źródeł indywidualnych w zabudowie mieszkaniowej (tzw. niska emisja).

Promowane będzie stosowanie innowacyjnych technologii w przemyśle, paliw alternatywnych oraz rozwiązań zwiększających efektywność zużycia paliw i energii w transporcie, a także wykorzystanie paliw niskoemisyjnych w mieszkalnictwie.

Stworzony zostanie system zarządzania krajowymi pułapami emisji gazów cieplarnianych. Do roku 2020 UE zredukuje emisje gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do 1990 roku. Po przyjęciu w pakiecie energetyczno-klimatycznym poziomu odniesienia do 2005r., Polska, wspólnie z pozostałymi krajami UE zredukuje do 2020 r. emisję gazów cieplarnianych w systemie handlu uprawnieniami do emisji EU ETS o 21%, natomiast w obszarze non-ETS Polska będzie mogła zwiększyć emisje o 14% w 2020 r. w stosunku do 2005 r. Wspierane będzie prowadzenie długofalowej polityki ograniczenia emisji w sposób zachęcający do zmian technologii produkcyjnych.

Wzmocnione zostaną działania mające na celu ochronę wód podziemnych i powierzchniowych poprzez ograniczenie zanieczyszczenia ze źródeł punktowych i obszarowych. Poprawie jakości wód będą służyć działania związane z porządkowaniem systemu gospodarki ściekowej, w tym zwłaszcza dokończenie realizacji celów i zadań Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK), który zakłada wyposażenie aglomeracji w oczyszczalnie ścieków komunalnych i systemy kanalizacji zbiorczej oraz realizację zadań równoległych na terenach nie objętych KPOŚK.

W celu ograniczenia ilości zanieczyszczeń wynikających z prowadzenia działalności rolniczej, promowany będzie rozwój wiedzy na temat ochrony środowiska poprzez upowszechnianie dobrych praktyk rolniczych. Będą również podejmowane działania w zakresie ochrony unikalnych ekosystemów oraz flory i fauny związanych z gospodarką rolną i rybacką oraz działania służące minimalizacji ryzyka wprowadzania do środowiska gatunków obcych, zagrażających gatunkom rodzimym.

Konieczne będzie zakończenie budowy efektywnego systemu gospodarki odpadami, w tym zwłaszcza odpadami komunalnymi i niebezpiecznymi. Celem nadrzędnym polityki w zakresie gospodarowania odpadami powinno być zapobieganie powstawaniu odpadów przy rozwiązywaniu problemu odpadów "u źródła" oraz maksymalne możliwe odzyskiwanie zawartych w nich surowców i/lub energii. Działania obejmą wprowadzenie i realizację zasady „3U” (unikaj powstawania odpadów, użyj ponownie, utylizuj) oraz gospodarowania w obiegu. Obejmą one m.in.: wprowadzenie systemu selektywnego zbierania odpadów w całej Polsce, budowę instalacji do odzysku (w tym do recyklingu) i unieszkodliwiania odpadów, zamykanie i rekultywację składowisk odpadów komunalnych niespełniających standardów określonych prawem lub uciążliwych dla środowiska, likwidację „dzikich” wysypisk, zmniejszenie ilości odpadów trafiających na składowiska, poprzez m.in. poddawanie ich odzyskowi. Wprowadzone będą niezbędne zmiany legislacyjne znoszące bariery w priorytetowych inwestycjach z zakresu nowoczesnej gospodarki odpadami.

Istotnym obszarem działań będzie także promocja zrównoważonej produkcji i konsumpcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej. Procesowi transformacji w kierunku zielonej (niskoemisyjnej) gospodarki towarzyszyć będą strukturalne zmiany w krajowej gospodarce, przede wszystkim ze względu na dynamiczny rozwój sektorów średnich i wysokich technologii oraz usług.

Ważnym zadaniem będzie także ograniczenie problemów zdrowotnych wynikających z zanieczyszczenia środowiska, przede wszystkim przez zmniejszenie uwolnień substancji

niebezpiecznych i skuteczną kontrolę nad substancjami wprowadzanymi do środowiska (E-PRTR, REACH)<sup>25</sup>. Nie bez znaczenia będą działania na rzecz zrównoważonego rozwoju, takie jak: prowadzenie zintegrowanej polityki produktowej (ZPP), promowanie technologii środowiskowych, wdrażanie przyjaznych dla środowiska modeli produkcji i wzorców konsumpcji. W tym kontekście szczególnie ważne będą działania podejmowane w ramach idei efektywnego wykorzystywania zasobów, które mają na celu zintegrowanie obszarów środowiska i gospodarki tak, aby uzyskać jak największą produktywność zasobową przy minimalnym wpływie na środowisko naturalne. Zakłada się też prowadzenie polityki chroniącej przed hałasem, w tym ograniczenie oddziaływania źródeł hałasu, budowę ekranów akustycznych, rozwój systemu monitorującego hałas, budowę obwodnic miejskich, stosowanie cichych nawierzchni dróg.

Realizowane będą działania skierowane na wspieranie rozwoju i promocję polskich technologii środowiskowych, kreowanie ekologicznych postaw Polaków i rozwój edukacji ekologicznej, tworzenie warunków do powstawania zielonych miejsc pracy, promowanie „zielonych” zakupów w administracji publicznej i biznesie.

Zostaną określone metody eliminowania konfliktów przyrodniczo-przestrzennych i barier dla zrównoważonego rozwoju oraz minimalizowania negatywnych skutków ewentualnych kolizji szczególnie powstających między programami rozwojowymi a obszarami chronionymi, w tym należącymi do sieci Natura 2000. Do tego celu wykorzystywane będą m.in. oceny oddziaływania na środowisko. W zakresie uporządkowania zarządzania przestrzenią podjęte zostaną inicjatywy na rzecz ograniczenia potencjalnych negatywnych skutków dalszego rozwoju gospodarczego dla środowiska przyrodniczego, zwłaszcza w związku z rozwojem sieci komunikacyjnych, np. poprzez zapewnienie odpowiedniej ilości właściwie zlokalizowanych przejść dla zwierząt na obszarach Natura 2000.

Istotną rolę w procesie transformacji gospodarki na zieloną ścieżkę odgrywać będzie zrównoważona infrastruktura. Priorytetowo traktowane będzie również kształtowanie wysokiej jakości przestrzeni miejskiej. Zwiększająca się rola dużych ośrodków miejskich wymaga stworzenia standardów zrównoważonego rozwoju na obszarach miejskich i zmiany podejścia do ochrony środowiska na tych terenach. Realizowane będą działania na rzecz zrównoważonego planowania przestrzennego miast służącego wzrostowi jakości życia miejskiego, m.in. poprzez kreowanie przestrzeni publicznej, zielonej infrastruktury miejskich obszarów funkcjonalnych, stref napowietrzania miast, stref cichych. Miasta, jako aglomeracje zurbanizowane, przemysłowe, duże skupiska ludnościowe, znacznie oddziałują na środowisko nie tylko w swoich granicach, ale i w szerokim sąsiedztwie.

Podejmowane będą działania mające na celu zarządzanie środowiskiem miejskim oraz adaptację miast do zmian klimatu. Wdrażane będą rozwiązania niskoemisyjne, m.in. w zakresie zrównoważonego transportu miejskiego, poprawy efektywności infrastruktury ciepłowniczej, modernizacji oświetlenia itp.

---

<sup>25</sup> E-PRTR – Europejski Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń; REACH - Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals – Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny udzielania zezwoleń i stosowania ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE dotyczące bezpiecznego stosowania chemikaliów, poprzez ich rejestrację i ocenę oraz w niektórych przypadkach uwolnień i ograniczenia handlu i stosowania niektórych chemikaliów.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
przygotowanie i wdrożenie instrumentów legislacyjnych, organizacyjnych i finansowych na rzecz poprawy jakości powietrza		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
wprowadzenie systemu zarządzania krajowymi pulami emisji gazów cieplarnianych		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
zapewnienie skutecznego i efektywnego oczyszczania ścieków we wszystkich aglomeracjach liczących więcej niż 2000 RLM		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, strategię rozwoju województw
upowszechnienie stosowania dobrych praktyk rolniczych		Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, strategię rozwoju województw
wdrożenie nowoczesnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz budowa instalacji do odzysku, w tym recyklingu i unieszkodliwiania odpadów	budowa instalacji do odzysku, w tym recyklingu i unieszkodliwiania odpadów	Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, strategię rozwoju województw
zmniejszenie emisji i zapewnienie lepszej kontroli nad substancjami wprowadzanymi do środowiska (E-PRTR, REACH)		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
określenie sposobów eliminowania konfliktów przyrodniczo-przestrzennych i barier dla zrównoważonego rozwoju oraz minimalizowanie negatywnych skutków ewentualnych kolizji powstających na linii programy rozwojowe i plany zagospodarowania przestrzennego a obszary chronione, w tym Natura 2000		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, strategię rozwoju województw

## II.6.5. Adaptacja do zmian klimatu

Kluczowym zadaniem w tym obszarze jest opracowanie i efektywne wdrożenie systemowych rozwiązań dotyczących adaptacji do zmieniających się uwarunkowań klimatycznych i hydrologicznych, w tym minimalizacja skutków klęsk żywiołowych i ekstremalnych zjawisk pogodowych. Adaptacja do zmian klimatycznych będzie obejmowała także dostosowanie zagrożonych sektorów i obszarów (rolnictwo i leśnictwo, zasoby wodne i gospodarka wodna, różnorodność biologiczna i ekosystemy, strefa wybrzeża i gospodarka morska, transport, energetyka i górnictwo, budownictwo, obszary wielkomiejskie, gospodarka przestrzenna, społeczności lokalne) do nowych warunków i zjawisk klimatycznych, w tym m.in. zapewnienie dostarczania energii i paliw, zapobieganie czasowym niedoborom wody oraz usprawnienie systemu zarządzania kryzysowego.

Podjęte zostaną działania mające na celu zmniejszenie oddziaływania zjawiska suszy i zapobieganie stepowaniu. Konieczna jest redukcja ryzyka związanego z coraz częściej występującymi ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi, w szczególności z podtopieniami i powodzią wzdłuż ciągów wodnych. Wszelkie działania mające na celu minimalizację ryzyka powodziowego będą zawarte w planach zarządzania ryzykiem powodziowym. Ustalenia tych planów będą uwzględnione m.in. w planach zagospodarowania przestrzennego wszystkich poziomów. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym kładą szczególny nacisk na zapobieganie, ochronę i stan należytego zabezpieczenia, w tym prognozowanie powodzi i systemy wczesnego ostrzegania, a także uwzględniają cechy danego dorzecza lub zlewni. Plany mogą również obejmować działania na rzecz zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego, skutecznej retencji wód oraz

kontrolowanego zalewania niektórych obszarów (np. poldery, zbiorniki suche) w przypadku wystąpienia powodzi. Ponadto planowane są w zakresie gospodarki wodnej działania infrastrukturalne i ostrzegawczo-monitorujące takie jak: rozwój form małej i dużej retencji, prawidłowe utrzymanie rzek i potoków górskich, renaturyzacja koryt rzecznych i obszarów wodno-błotnych, efektywny system ostrzegania przeciwpowodziowego. Wprowadzenie nowoczesnego systemu planowania przestrzennego opartego na systemie GIS powinno rozwiązywać problem wydawania pozwoleń na budowę na obszarach osuwiskowych i zalewowych. Niezbędny jest rozwój nowych, ujednoczonych systemów informacji przestrzennej, dostępnych drogą internetową, w tym informacji o zagrożeniach środowiskowych pozwalających na identyfikację zagrożeń w odniesieniu do wydziałów ewidencyjnych gruntów. Przyspieszenie procesów decyzyjnych i ograniczenie przeszkód administracyjnych w dziedzinie zarządzania ryzykiem wymaga m.in. skutecznego zarządzania gospodarką wodną w systemie zlewniowym.

Jednym z istotnych działań jest zabezpieczenie strefy przybrzeżnej jako najbardziej narażonej na zmiany klimatu, w tym m.in. zapewnienie skutecznej i bezpiecznej dla środowiska i wartości przyrodniczych ochrony brzegów morskich, minimalizacja zjawisk postępującej erozji brzegów morskich oraz zagwarantowanie skutecznego zwalczania zanieczyszczeń morza i ujściowych odcinków rzek przymorskich. Również korzystanie ze środowiska morskiego powinno odbywać się w sposób zrównoważony, gwarantujący możliwość użytkowania tego środowiska i prowadzenia w nim działalności przez obecne i przyszłe pokolenia. Oznacza to, że struktura, funkcje i procesy ekosystemów morskich muszą być w pełni uwzględnione, gatunki i siedliska morskie chronione, a spowodowana przez człowieka utrata różnorodności biologicznej – zahamowana. Skuteczna ochrona Morza Bałtyckiego i uzyskanie dobrego stanu środowiska morskiego wymaga podjęcia skoordynowanych działań mających na celu ograniczenie presji i negatywnych oddziaływań na środowisko Bałtyku. Będzie ona realizowana także w oparciu o planowanie funkcjonalne obszarów przybrzeżnych i morskich.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
opracowanie planu adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
prowadzenie kampanii edukacyjnych nt. zmian klimatu i adaptacji do nich		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, strategii rozwoju województw
realizacja działań przeciwpowodziowych (w tym m.in. infrastrukturalnych i ostrzegawczo-monitorujących), dokończenie niezbędnych inwestycji przeciwpowodziowych, w tym w Świnnej Porębie, Raciborzu, Włocławku i na Żuławach.		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, strategii rozwoju województw
uwzględnienie w aktach planistycznych na poziomie krajowym, wojewódzkim i gminnym granic obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, zgodnie z ich przebiegiem określonym na mapach zagrożenia powodziowego		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, strategii rozwoju województw

wprowadzenie standardów budowlanych umożliwiających zmniejszenie strat towarzyszących klęskom żywiołowym		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko
inwestycje ograniczające negatywny wpływ zjawisk pogodowych na gospodarkę (np. rolnictwo, transport, energetyka, budownictwo)		Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, strategie rozwoju województw
opracowanie i wdrożenie programów ochrony wód morskich, monitoringu obszarów morskich wraz z działaniami naprawczymi odnośnie wód morskich	zmniejszenie ilości zanieczyszczeń związkami azotu i fosforu spływających do Bałtyku	Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, strategie rozwoju województw

### Cel II.7. Zwiększenie efektywności transportu

**EUROPA 2020:**  
Europa efektywnie korzystająca z zasobów

Transport należy do kluczowych czynników determinujących rozwój gospodarczy kraju. Dostępność infrastruktury transportowej oraz jej odpowiednia przepustowość umożliwiają dyfuzję wzrostu gospodarczego z silnych regionów do regionów rozwijających się wolniej.

Polska infrastruktura transportowa stanowi jeden ze słabszych elementów polskiej gospodarki. Jest ona niedostosowana do przedsiębiorczości Polaków, intensywności produkcji i wymiany oraz mobilności mieszkańców. Wśród obecnych problemów należałoby wymienić przede wszystkim: duży stopień zużycia wielu elementów infrastruktury liniowej i punktowej, występowanie wąskich gardeł i brakujących ogniw, nierównomierność regionalnego rozmieszczenia i dostępności sieci, brak sieci dostosowanych do dużej prędkości ruchu, brak ciągłości klasy technicznej połączeń między aglomeracjami, słabość elementów infrastruktury i systemów integrujących różne rodzaje sieci, uciążliwość wielu elementów sieci dla mieszkańców i środowiska naturalnego, nieliczne elementy lub brak inteligentnych i innowacyjnych rozwiązań. Poważnym problemem pozostaje wysoka liczba wypadków drogowych oraz ofiar śmiertelnych i rannych na drogach.

Długookresowym celem dla Polski jest osiągnięcie takiej gęstości i przepustowości sieci, która odpowiada potrzebom rozwojowym kraju i regionów. Ułatwi to z jednej strony rozwój regionów przez podniesienie terytorialnej dostępności obszarów peryferyjnych, a z drugiej strony umożliwi jak najlepsze wykorzystanie tranzytowego położenia naszego kraju. Planowane inwestycje infrastrukturalne zmierzać będą do stworzenia zintegrowanego i spójnego systemu transportowego. Oznacza to wyznaczenie dwupoziomowej struktury: sieci bazowej, określonej przez wskazanie węzłów i połączeń o kluczowym znaczeniu dla naszego kraju, także uwzględniającej proces integracji międzynarodowej, oraz sieci uzupełniającej, której celem jest zapewnienie spójności terytorialnej. Powstanie spójnej sieci transportowej oraz zniesienie peryferyzacji naszej gospodarki to jedno z głównych determinant rozwoju Polski.

Najważniejszym celem Polski w perspektywie do roku 2020 jest zwiększenie zewnętrznej i wewnętrznej (międzyregionalnej i lokalnej) dostępności terytorialnej. Działania powinny zatem być ukierunkowane na likwidację peryferyjności, zarówno całego kraju, jak i jego poszczególnych regionów. Drugim wiodącym celem wiążącym się z poprawą dostępności terytorialnej jest stworzenie spójnego systemu transportowego, umożliwiającego sprawne przewozy towarów i ludności przy użyciu różnych rodzajów transportu, z uwzględnieniem ekologicznych właściwości transportu szynowego i wodnego śródlądowego. Zmieniony

zostanie model finansowania infrastruktury transportowej zwiększający (w zależności od rodzaju transportu) wpływy z jej użytkowania oraz angażujący środki pozabudżetowe.

Priorytetowe kierunki interwencji publicznej:

### **II.7.1. Zwiększenie efektywności zarządzania w sektorze transportowym**

Długotrwały proces dopełniania formalności umożliwiających rozpoczęcie inwestycji w infrastrukturę transportową (w tym konflikty środowiskowe) implikuje konieczność zmiany sposobu zarządzania procesami inwestycyjnymi, w tym kontynuowanie uproszczeń w procesach warunkujących przygotowanie i realizację inwestycji. Wprowadzona będzie również lepsza integracja z planami zagospodarowania przestrzennego, środowiskowymi, polityką regionalną oraz dostosowania legislacyjne.

Model finansowania infrastruktury w Polsce nie jest jednolity, skoordynowany i zoptymalizowany, a tym samym nie wykazuje maksymalnej możliwej efektywności działania. Jest wieloelementowy, skomplikowany w procedurach i wymaganiach, niespójny wobec poszczególnych podmiotów budujących i zarządzających infrastrukturą, zamiast komplementarności występuje w nim konkurencja pomiędzy poszczególnymi źródłami finansowania. Duże obciążenie kosztami inwestycji spoczywające na sektorze finansów publicznych, w tym budżecie państwa i samorządów będzie wymagało określenia spójnego modelu finansowania infrastruktury transportowej (budżet państwa, środki UE, rynek kapitałowy, inwestorzy prywatni, instrumenty gwarancji kredytowych, system poboru opłat), jak też zmian w zasadach finansowania inwestycji transportowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). W przypadku podjęcia decyzji dotyczących nowych projektów infrastrukturalnych, takich jak Centralny Port Lotniczy (CPL) i Kolej Dużych Prędkości (KDP), ich realizacja będzie wymagała odpowiednich przygotowań i pozyskania inwestorów prywatnych. Nowe inwestycje infrastrukturalne powinny być w przyszłości źródłem dochodów państwa przeznaczonych na bieżące utrzymanie i rozwój, a także w miarę możliwości na dalsze inwestycje. Realizowane projekty inwestycyjne powinny być w dłuższej perspektywie nastawione na generowanie przychodów umożliwiających utrzymanie i zarządzanie infrastrukturą, zgodnie z zasadą „użytkownik płaci”.

Należy także wziąć pod uwagę możliwość zwiększenia roli sektora prywatnego w realizacji projektów, zwłaszcza w formie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Mechanizm partnerstwa publiczno-prywatnego może stanowić skuteczną alternatywę dla finansowania inwestycji ze środków krajowych lub europejskich, w oparciu o dotychczasowe doświadczenia w realizacji podobnych projektów. Połączenie środków prywatnych i publicznych może w dłuższym okresie zwiększyć efektywność nie tylko finansowania, ale także zarządzania projektami infrastrukturalnymi. W celu stworzenia efektywnego systemu finansowania infrastruktury niezbędne jest dalsze otwieranie go na kapitał prywatny, jak też szersze wykorzystanie takich instrumentów jak bankowe gwarancje kredytowe. Dzięki takiemu mechanizmowi uzyskuje się lepsze efekty w postaci terminowego oddania inwestycji i właściwego podziału ryzyka, co wpływa na rozłożone w czasie wydatki strony zamawiającej. Wprowadzane zmiany w opłatach nie powinny skutkować pogorszeniem pozycji konkurencyjnej polskich podmiotów względem zagranicznych.

Nowe źródła finansowania budowy infrastruktury powinny uwzględniać opłaty za dostęp do infrastruktury wnoszone przez użytkowników. Poziom opłat powinien być uzależniony od rodzaju transportu i skalkulowany tak, aby umożliwić nie tylko bieżące utrzymanie ale także niezbędny rozwój. System opłat powinien także uwzględniać koszty zewnętrzne danej gałęzi transportu. Wprowadzony zostanie system taryfikacji obejmujący opłaty za

korzystanie z infrastruktury w zależności od rodzaju transportu i długości trasy. Środki te będą zwiększać pulę finansów przeznaczanych na realizację inwestycji infrastruktury transportowej.

Przygotowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych wymaga podejścia zarządczego, zorientowanego na osiąganie celów i podwyższanie efektywności, w tym w szczególności zarządzania finansowego, zasobami i ryzykiem. Struktura organizacyjno-zarządcza, w tym funkcjonujący system zarządzania i monitorowania stanu przygotowania projektów inwestycyjnych i ich realizacji, wymaga uzupełnienia o efektywny system monitorowania poziomu utrzymania istniejącej infrastruktury oraz stałego mechanizmu finansowania potrzeb w tym zakresie. Wymagane są też zmiany organizacyjne poprawiające efektywność funkcjonowania całego systemu.

Wprowadzona zostanie priorytetyzacja inwestycji na szczeblu krajowym i regionalnym uwzględniająca m.in. potrzeby związane z dostępem do rynku pracy czy położenie regionu. Decyzje o wyborze inwestycji będą podejmowane na podstawie miarodajnych wskaźników, badań, analiz, w tym analiz kosztów i korzyści. Dzięki temu zostaną efektywnie zrealizowane działania zamykające inwestycje etapowe (zwłaszcza liniowe).

Kształtowany będzie przyjazny użytkownikowi system transportowy oraz rozwijane będzie prawo służące integracji systemu transportowego. Najważniejsze działania w zakresie wdrażania inteligentnych systemów zarządzania transportem będą obejmować: rozbudowę i unowocześnienie urządzeń do pozyskiwania i dystrybucji danych o stanie i wykorzystaniu infrastruktury transportowej (np. informacje o korkach), rozwój systemów zarządzania i sterowania ruchem miejskim i na drogach pozamiejskich, wprowadzenie systemów zwiększania bezpieczeństwa ruchu (w tym budowa i rozwój systemów automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym), rozwój zintegrowanego systemu zarządzania wypadkami, rozwój zintegrowanego systemu obsługi pasażerów i przewozu towarów.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
wprowadzenie dalszych ułatwień w procesach inwestycyjnych		Strategia Rozwoju Transportu
zmiany instytucjonalne poprawiające efektywność zarządzania w sektorze transportowym		Strategia Rozwoju Transportu
przygotowanie modelu finansowania infrastruktury transportowej oraz jej utrzymania w późniejszym okresie – montaż finansowy (budżet państwa, środki UE, rynek kapitałowy, inwestorzy prywatni, instrumenty gwarancji kredytowych, system poboru opłat)		Strategia Rozwoju Transportu
zmiany w zasadach finansowania inwestycji transportowych realizowanych przez jst		Strategia Rozwoju Transportu, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
wdrożenie inteligentnego systemu zarządzania transportem (w tym ITS,ERTMS)		Strategia Rozwoju Transportu, strategię rozwoju województw

## II.7.2. Modernizacja i rozbudowa połączeń transportowych

Priorytetem w najbliższych dziesięciu latach będą inwestycje transportowe w sieci o znaczeniu krajowym dotyczące wszystkich gałęzi oraz na węzłach międzygałęziowych,

służące poprawie dostępności wewnętrznej kraju i efektywnej wymianie gospodarczej, w tym pomiędzy największymi ośrodkami wzrostu gospodarczego oraz ośrodkami miejskimi (sieć metropolii) i w obrębie ich obszarów funkcjonalnych. Równocześnie realizowane będą inwestycje mające na celu usprawnienie dostępności zewnętrznej z uwzględnieniem kluczowej roli sieci TEN-T w tworzeniu skutecznej polityki transportowej i spójnej sieci infrastruktury w Unii Europejskiej.

W kontekście zapewnienia spójności terytorialnej konieczna jest rozbudowa powiązań infrastrukturalnych łączących ośrodki miejskie położone na obszarach peryferyjnych z siecią metropolii. Oprócz priorytetu inwestycyjnego dla dróg i linii kolejowych o znaczeniu krajowym wspierane będą inwestycje transportowe dla tych obszarów oraz wybrane projekty lokalne, stanowiące dodatkowe połączenia pomiędzy miejscowościami i uzupełniające transportowe układy krajowe i wojewódzkie. Realizacja tych powiązań transportowych będzie uzależniona od możliwości finansowych budżetu państwa.

Konieczne będzie położenie większego nacisku na komplementarność działań podejmowanych przez różne podmioty na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym (układ pionowy), jak również w ramach poszczególnych branż sektora transportowego (układ poziomy). Uzupełniającymi działaniami dla tworzonego zintegrowanego systemu transportowego kraju będą inwestycje realizowane na poziomie regionalnym i lokalnym, tak by tworzyły one spójną i skoordynowaną całość.

W odniesieniu do infrastruktury drogowej stworzona zostanie kluczowa dla efektywnego funkcjonowania systemu transportowego w skali krajowej i międzynarodowej spójna sieć autostrad i dróg ekspresowych, obsługujących główne korytarze transportowe i zapewniających funkcjonalne powiązania pomiędzy największymi ośrodkami, w tym w szczególności między Warszawą a głównymi ośrodkami wojewódzkimi. Kontynuowana będzie przebudowa dróg krajowych, co wpłynie na wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nastąpi poprawa warunków przejazdu dla ruchu tranzytowego i obsługi ruchu w obszarach metropolitalnych i dużych miastach. Wdrażany będzie program budowy obwodnic miast i dużych miejscowości (w tym obwodnicy Warszawy) i program uspokojenia ruchu na drogach przechodzących przez miasta i małe miejscowości. Nastąpią zmiany w hierarchii priorytetów niektórych inwestycji drogowych. Inwestycje transportowe zostaną podporządkowane kryteriom logistycznego kształtowania sieci transportowej i systemów, tak aby zwiększyć integrację za pomocą wzmocnienia elementów takich jak: systemy intermodalne, inteligentne systemy sterowania ruchem i przeładunkami i inne.

W ramach infrastruktury kolejowej realizowane będą projekty polegające na modernizacji głównych linii i infrastruktury uzupełniającej (w tym dworców kolejowych) oraz kompleksowa modernizacja lub wymiana taboru kolejowego. Inwestycjom w sieć infrastruktury kolejowej towarzyszyć będzie rozwój kolejowych przewozów pasażerskich, a także przewozów towarowych, szczególnie w najbardziej perspektywicznych segmentach rynku. Równie ważnym zadaniem z punktu widzenia znoszenia peryferyjności i poprawy dostępności terytorialnej jest uzyskanie połączeń kolejowych o wysokim standardzie poprzez modernizację linii między głównymi miastami Polski, w szczególności odcinków biegnących promieniście z i do Warszawy (w tym Centralnej Magistrali Kolejowej).

Aby zapewnić efektywność funkcjonowania transportu lotniczego, niezbędny jest rozwój istniejącej infrastruktury lotniskowej i nawigacyjnej, by dostosować ich przepustowość do wzrastającego popytu. Działania powinny opierać się na dalszej rozbudowie portów lotniczych w ramach sieci TEN-T. Jednocześnie w celu zwiększenia przepustowości

polskiej przestrzeni powietrznej niezbędne jest pełne operacyjne i systemowe wdrożenie Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (SES – Single European Sky), z jednoczesną implementacją najnowocześniejszych rozwiązań technologicznych przewidzianych w ramach ATM Master Plan.

Realizacja największych pod względem skali inwestycyjnej i wysokości nakładów finansowych projektów w dziedzinie transportu, tj. Kolei Dużych Prędkości (KDP) i Centralnego Portu Lotniczego (CPL), mogłaby stanowić dla polskiego sektora transportu wzmocnienie połączeń zarówno wewnętrznych kraju, jak i zewnętrznych w wymiarze europejskim i globalnym. Jednakże ostateczna decyzja o podjęciu przez Polskę tak znaczącego wysiłku inwestycyjnego będzie uzależniona od wielu czynników. Pod uwagę wzięte zostaną takie uwarunkowania jak: obecna i prognozowana koniunktura makroekonomiczna kraju i wynikające z niej prognozy popytu na transport, a także wnioski z podjętych studiów wykonalności obu projektów oraz ich uzasadnienie ekonomiczne.

Planowana jest również integracja systemów transportowych – skomunikowanie transportu lotniczego z pozostałymi rodzajami transportu, a więc podniesienie intermodalności, w szczególności w ramach sieci TEN-T. Korzystne będzie stworzenie warunków rozwoju lotnisk na obszarach Polski Wschodniej. Lotniska te, przeważnie niewielkie, będą nastawione na obsługę pasażerów lokalnych oraz jako lotniska obsługujące ruch lotnictwa ogólnego/biznesowego, ruch państwowy i ratowniczy. Niezbędne jest także opracowanie i wdrożenie nowych procedur podnoszących przepustowość portów lotniczych.

Polska sieć śródlądowych dróg wodnych nie tworzy jednolitego, zintegrowanego systemu komunikacyjnego, lecz zbiór odrębnych i różnych jakościowo elementów. Podjęte zostaną prace w zakresie modernizacji i rozwoju infrastruktury transportu wodnego śródlądowego (szlaków żeglugowych oraz portów), które będą realizowane w miarę dostępności środków finansowych.

Polska dysponuje obszarami morskimi o powierzchni odpowiadającej ponad 10% terytorium lądowego kraju i linią brzegową o długości 528 km. Prowadzona polityka morska ma na celu maksymalizację korzyści dla obywateli i gospodarki wynikających z wykorzystania nadmorskiego położenia kraju oraz morskich zasobów ożywionych i mineralnych. Przewiduje się wsparcie dla rozwoju krajowego sektora morskiego m.in. w aspekcie możliwości żeglugi morskiej czy obsługi połączeń transoceanicznych. Potencjał gospodarczy polskich obszarów morskich będzie w przyszłości opierał się na rozwoju portów morskich, w szczególności tych o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Gdańsk, Gdynia, Szczecin, Świnoujście). W kontekście wzrostu obrotów portowych oraz potencjału przeładunkowo-składowego portów ważna jest budowa nowoczesnych terminali przeładunkowych oraz intermodalnych centrów logistycznych w samych portach i na ich zapleczu. Istotny będzie rozwój i modernizacja dostępu do portów i przystani morskich zarówno od strony morza, jak i lądu, w tym budowa głębokowodnych nabrzeży i torów podejściowych do portów oraz połączeń drogowych, kolejowych i wodnych śródlądowych. Ponadto ważnym czynnikiem rozwoju polskich obszarów morskich będzie turystyka morska. Z przestrzenią morską związane są również oczekiwania dotyczące dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych, a także poszukiwanie i eksploatacja zasobów naturalnych.

IŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
budowa podstawowej sieci autostrad i dróg ekspresowych łączących Warszawę z miastami wojewódzkimi		Strategia Rozwoju Transportu
modernizacja dróg krajowych, głównie w ramach sieci TEN-T		Strategia Rozwoju Transportu
realizacja programu budowy obwodnic dużych miejscowości i programu uspokajania ruchu na drogach przechodzących przez miasta i mniejsze miejscowości		Strategia Rozwoju Transportu, strategię rozwoju województw
realizacja dużych projektów modernizacyjnych głównych linii kolejowych oraz infrastruktury uzupełniającej (w tym dworców kolejowych)		Strategia Rozwoju Transportu, strategię rozwoju województw
modernizacja i/ lub wymiana taboru kolejowego		Strategia Rozwoju Transportu, strategię rozwoju województw
usprawnienie połączeń kolejowych między głównymi miastami Polski i dostosowanie ich do wysokich standardów, w tym dostosowanie CMK do prędkości min. 200 km/h		Strategia Rozwoju Transportu
realizacja programu bezpieczeństwa użytkowników infrastruktury transportowej		Strategia Rozwoju Transportu, strategię rozwoju województw
modernizacja i rozbudowa sieci istniejących portów lotniczych wraz z infrastrukturą nawigacyjną		Strategia Rozwoju Transportu, strategię rozwoju województw
wdrożenie Bałtyckiego Funkcjonalnego Bloku Przestrzeni Powietrznej		Strategia Rozwoju Transportu
realizacja inwestycji wynikających z wdrażania technologicznego komponentu SES, programu SESAR (Single European Sky ATM Research)		Strategia Rozwoju Transportu
rozwój i modernizacja infrastruktury portowej oraz dostępu do portów i przystani morskich od strony morza i lądu		Strategia Rozwoju Transportu, strategię rozwoju województw
budowa i modernizacja terminali logistycznych i centrów intermodalnych		Strategia Rozwoju Transportu, strategię rozwoju województw

### II.7.3. Udrożnienie obszarów miejskich

Dwie główne przyczyny wpływające na częsty brak płynności ruchu miejskiego to niedogodności publicznego transportu (brak dogodnych przesiadek, słabe skoordynowanie różnych środków transportu zbiorowego, przepełnienie) oraz ruch tranzytowy przez centra miast. Aby przekształcić sieć transportową miasta w sprawny i funkcjonalny element infrastruktury regionu, należy skupić się na podniesieniu jakości oferty transportu publicznego. Jednym z najważniejszych udogodnień jest zorganizowanie sprawnego i zgodnego z oczekiwaniami mieszkańców przemieszczania się osób wewnątrz obszaru metropolitalnego i ułatwienie przemieszczania do i z obszarów zewnętrznych.

Istotne będzie wprowadzenie zaawansowanych systemów zarządzania i sterowania ruchem w miastach, tak aby przekształcić miejską sieć transportową w sprawny i funkcjonalny element infrastruktury, zapewniający wygodne powiązania z innymi

regionami i z europejskim systemem transportowym. Integracja systemów taryfowych w ramach aglomeracji, w tym wprowadzenie wspólnej taryfy na przejazd różnymi środkami lokomocji ułatwia poruszanie się środkami transportu zbiorowego i zwiększa skłonność do podróżowania nimi.

Kolejnym ważnym czynnikiem wpływającym na atrakcyjność komunikacji zbiorowej jest odpowiednia częstotliwość kursowania komunikacji, aby zapewnić moc przewozową dostosowaną do popytu. Ważny w tym kontekście jest rozwój szybkiej kolei miejskiej, która spośród dostępnych środków transportu miejskiego ma największą moc przewozową i tym samym odciąża pozostałe środki komunikacji zbiorowej.

Równie ważnym czynnikiem wpływającym na zatłoczenie jest brak obwodnic dużych miast, co powoduje ruch tranzytowy pojazdów przez centra aglomeracji, zwiększając natężenie pojazdów, a w konsekwencji także powodując zatory na drogach. Procesowi temu można skutecznie przeciwdziałać poprzez budowanie obwodnic aglomeracji i zorganizowanie sprawnego przemieszczania samochodów ciężarowych.

Prowadzone będą działania mające na celu usprawnienie transportu miejskiego wykorzystujące najprostsze i często najtańsze rozwiązania, stosowane powszechnie w krajach UE (np. regulacja świateł drogowych z dostosowaniem do nowych dróg i skrzyżowań; zakaz parkowania na jezdni w centrum miast i jednocześnie tworzenie miejsc parkingowych w miejscach ekonomicznie uzasadnionych, w tym przed punktami usługowymi; kontynuacja obniżania torowisk tramwajowych do poziomu drogi lub ich przebudowy pod kątem wykorzystania dla ruchu autobusów oraz pojazdów uprzywilejowanych i inne).

Biorąc pod uwagę ograniczone zasoby paliw kopalnych oraz rosnące obciążenie terenów intensywnie zurbanizowanych zanieczyszczeniami pochodzącymi z ich spalania, konieczny jest rozwój niskoemisyjnych, alternatywnych technologii zasilania pojazdów.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
budowa obwodnic dużych miast		Strategia Rozwoju Transportu, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategie rozwoju województw
wprowadzenie „jednego biletu” w miastach i obszarach funkcjonalnych miast		Strategia Rozwoju Transportu, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategie rozwoju województw
wdrożenie zaawansowanych technik zarządzania i sterowania ruchem w dużych miastach		Strategia Rozwoju Transportu, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategie rozwoju województw
zorganizowanie sprawnego przemieszczania osób i towarów wewnątrz miasta oraz ułatwienie dostępu do i z obszarów pozamiejskich		Strategia Rozwoju Transportu, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategie rozwoju województw

## Obszar strategiczny III. Spójność społeczna i terytorialna

### Cel III.1. Integracja społeczna

Przyspieszonym procesom restrukturyzacyjnym i rozwojowym towarzyszy rozwarstwienie społeczne, przebiegające w wielu wymiarach: dochodowym, generacyjnym, zdrowotnym, edukacyjnym, warunków mieszkaniowych, jak też terytorialnym. Utrzymujące się różnicowania społeczne mogą stać się barierą utrzymania dynamicznego rozwoju w przyszłości. Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu oznacza wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i przedsiębiorczości oraz zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. W wielu krajach członkowskich UE obserwuje się konwergencję na poziomie europejskim przy jednoczesnej dywergencji wewnętrznej.

EUROPA 2020:

Europejski program walki z ubóstwem

Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia

Zróżnicowanie warunków życia i dochodów ludności w Polsce ma wyraźny wymiar przestrzenny. Podstawowe osie dysproporcji dotyczą różnic między regionami południowo-zachodnimi a północno-wschodnimi oraz między obszarami metropolitalnymi a pozostałymi jednostkami osadniczymi. Powoduje to, że obszarami słabego rozwoju i zagrożenia stagnacją są nie tylko subregiony i regiony peryferyjne, ale także słabo skomunikowane z otoczeniem peryferia wewnętrzne, często obszary pograniczne województw.

Podobnie, zagrożenie wykluczeniem w Polsce ma charakter terytorialny. W poszczególnych regionach istnieją obszary problemowe, charakteryzujące się niską dostępnością i jakością usług publicznych, ograniczonymi zasobami własnymi i w konsekwencji niskim potencjałem rozwojowym. Dotychczasowy rozwój ekonomiczny regionów, mimo pewnych działań wyrównujących, finansowanych głównie z funduszy europejskich, w niewielkim stopniu zmniejszył rozwarstwienie między- i wewnątrzregionalne w Polsce. Dynamika wzrostu gospodarczego i poziom PKB *per capita* są zróżnicowane w obu tych układach. Mechanizmy stymulujące dyfuzję procesów rozwojowych z miast są obecnie niewystarczające, by znacząco oddziaływać na inne obszary, zwłaszcza te charakteryzujące się słabszymi wskaźnikami społeczno-gospodarczymi.

Obserwowane są także rozpiętości w dostępie do usług publicznych oraz ich jakości w różnych przekrojach terytorialnych. Efektem jest relatywnie niski poziom kapitału ludzkiego i społecznego, co powoduje konieczność działań kompensacyjnych ze strony państwa i może utrzymywać bierność obywateli. Dlatego nacisk zostanie położony nie tylko na działania redystrybucyjne, prowadzące do łagodzenia ubóstwa związanego z poziomem dochodów, lecz przede wszystkim na działania aktywizujące, umożliwiające powszechne uczestnictwo w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego. Zadaniem polityki rozwoju jest bowiem takie wspieranie działań prozrostowych, aby mogła w nich uczestniczyć, a zarazem z nich korzystać jak największa liczba podmiotów gospodarczych i obywateli, a także by możliwe było bardziej efektywne realizowanie polityki społecznej skupionej na rozwiązywaniu czy łagodzeniu najtrudniejszych kwestii społecznych.

Do podstawowych przyczyn i skutków wykluczenia społecznego należy ubóstwo. W Polsce najbardziej na ryzyko ubóstwa narażeni są bezrobotni, rodziny wielodzietne, rodziny osób niepełnosprawnych, ale także biedni pracujący, czyli łatwo zastępowalni pracownicy wykonujący prace równie niskokwalifikowane, co niskopłatne.

Inkluzywny wzrost gospodarczy oznacza wzrost zapewniający solidarność połączoną z równym dostępem do podstawowych usług publicznych dla wszystkich obywateli; oznacza także nie tylko włączanie najbiedniejszych, ale taką ich integrację na rynku pracy,

która pozytywnie wpłynie na rozwój kraju. Zadaniem państwa jest efektywne wykorzystanie potencjałów poszczególnych osób i grup społecznych, mimo występujących deficytów i dysfunkcji, w tym budowa modelu polityki społecznej nastawionej na odbiorcę. W średniej i długiej perspektywie wymusi to zmniejszająca się liczba osób w wieku produkcyjnym, stąd koniecznością stanie się uruchomienie rezerw, które do tej pory nie były wykorzystane.

Efektywnej realizacji zadań w zakresie zapewnienia spójności sprzyjać będzie wdrażana koncepcja decentralizacji państwa, spełniająca zasadę przekazania stosownych kompetencji decyzyjnych na ten poziom zarządzania, na którym istnieje najwięcej danych potrzebnych do podjęcia optymalnej decyzji. Rozdzielona odpowiedzialność szczebli terytorialnych za odrębne sfery i instytucje życia społecznego wymaga pewnej ich konsolidacji na poziomie regionalnym oraz wzmocnienia instrumentów samorządu wojewódzkiego, służących realizacji celów długookresowych, głównie infrastrukturalnych. Wymaga także regulacyjnego wzmocnienia działań integracyjnych na szczeblach lokalnych (gminy i powiatu), w sytuacji gdy poszczególne instytucje socjalne podlegają innemu ustawodawstwu i zarządzaniu sektorowemu. Samorząd terytorialny, któremu przypada dominująca liczba zadań z tego tytułu często nie jest w stanie własnymi siłami i środkami ich realizować w niezbędnym zakresie i tempie, potrzebuje więc wsparcia m.in. organizacyjnego i finansowego. W obszarze łagodzenia ubóstwa i zwalczania wykluczenia społecznego konieczne staje się wzmocnienie instytucjonalne jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, a także poprawa koordynacji różnych podmiotów zainteresowanych rozwiązaniem czy złagodzeniem takich kwestii społecznych jak ubóstwo i wykluczenie społeczne.

Należy podkreślić także rolę kultury w walce z problemami społecznymi, w tym z wykluczeniem społecznym. Projekty z zakresu kultury przyczyniają się do kształtowania społeczeństwa nowoczesnego, otwartego na zmiany, tolerancyjnego. Przeciwdziałają one marginalizacji poszczególnych grup społecznych, zwłaszcza narażonych na wykluczenie z powodu niepełnosprawności czy miejsca zamieszkania.

Priorytetowe kierunki interwencji publicznej:

### **III.1.1. Zwiększenie aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym**

Reakcją państwa na wykluczenie i ubóstwo będzie przede wszystkim polityka nastawiona na wzrost zatrudnienia oraz poprawę dostępu do podstawowych usług publicznych, w tym do wysokiej jakości edukacji, skutkująca zwiększeniem aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Państwo będzie także wspierało rozwój ekonomii społecznej, przede wszystkim poprzez odpowiednie instrumenty legislacyjne i finansowe.

Zbudowany zostanie aktywny system świadczeń społecznych nakierowanych na podjęcie i utrzymanie zatrudnienia. Wsparciem objęci zostaną nie tylko bezrobotni, ale także „biedni pracujący”. Konieczne w tym wymiarze są działania skutkujące zwiększeniem opłacalności pracy nad transferami społecznymi. Cele jakie mają przynieść zmiany w systemie świadczeń społecznych to także lepsze dopasowanie wsparcia, stymulowanie aktywności m.in. dzięki zintegrowaniu działań różnych służb publicznych (reformy w zakresie świadczeń z tytułu choroby, macierzyństwa, inwalidztwa, wypadków przy pracy). Niezbędne jest wdrożenie efektywnego systemu kształcenia e-umiejętności i przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu. Może ono prowadzić do wykluczenia z rynku pracy, a to z kolei jest jedną z przyczyn wykluczenia społecznego. Istotnym zadaniem sprzyjającym aktywizacji osób wykluczonych jest przygotowanie odpowiednich

instrumentów skierowanych na wydobywanie i wzmacnianie potencjałów (umiejętności) poszczególnych osób, a więc programy przywracające osoby wykluczone do uczestniczenia w życiu społecznym. W dalszym etapie dopiero będzie można efektywnie wspierać te osoby na rynku pracy. Jednym z ważnych instrumentów sprzyjających aktywizacji osób wykluczonych powinno być szersze wykorzystanie ekonomii społecznej (m.in. przez integrację grup defaworyzowanych i stwarzanie dla nich miejsc pracy).

Szczególnie trudnym zadaniem jest pobudzanie aktywności osób niepełnosprawnych. Akcent powinien być położony na kwalifikacje zawodowe i edukację ustawiczną, lepsze przygotowanie środowiska lokalnego, urzędników i pracodawców do uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społeczno-gospodarczym, a także architektoniczne i urbanistyczne dostosowanie przestrzeni do potrzeb tej grupy – ważne dla budowy więzi społecznych. Działania te nie będą jednak w pełni efektywne bez odpowiednich zmian w systemie edukacji, nastawionych na integrację osób niepełnosprawnych.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
zmiany w systemie świadczeń społecznych (stymulowanie aktywności, zintegrowane bazy danych różnych służb itp.) – lepsze dopasowanie wsparcia		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
programy integracji społecznej nastawione na likwidowanie deficytów jednostek oraz wspieranie ich potencjałów		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategię rozwoju województw
zwiększony dostęp do rehabilitacji		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategię rozwoju województw
kampanie społeczne przygotowujące środowiska lokalne, pracodawców, urzędników na aktywne funkcjonowanie osób niepełnosprawnych w społeczeństwie		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategię rozwoju województw
program e-integracji (działania edukacyjne i zapewnienie odpowiednich treści i usług) nakierowany na grupy zagrożone wykluczeniem cyfrowym		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategię rozwoju województw
rozwój instrumentów legislacyjnych i finansowych wspierających ekonomię społeczną		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
tworzenie warunków dla rozwoju oraz promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategię rozwoju województw
zapewnienie powszechnego dostępu do wysokiej jakości edukacji na jej wszystkich etapach oraz do kultury (w tym upowszechnienie uczenia się przez całe życie, e-edukacja, edukacja kulturalna)		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategię rozwoju województw
wsparcie dla zwiększenia dostępności i poprawy jakości elastycznych form opieki nad dziećmi, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich i małych miast		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Obszarów Wiejskich, Rolnictwa i Rybactwa, strategię rozwoju województw

ŚSRK	Przełożenie na działania odpowiednich strategii
zwiększenie dostępności komunikacyjnej, ułatwiającej dostęp do usług oraz rynków pracy	Strategia Rozwoju Transportu, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategii rozwoju województw

### III.1.2. Zmniejszenie ubóstwa w grupach najbardziej nim zagrożonych

W Polsce najbardziej na ryzyko ubóstwa narażone są rodziny wielodzietne, a zatem problem ten dotyka przede wszystkim dzieci i młodzieży.<sup>26</sup> Konieczne jest z jednej strony wsparcie rodzin w postaci selektywnych świadczeń społecznych, ratunkowej pomocy społecznej oraz instrumentów systemu podatkowego skierowanych bezpośrednio do rodzin, a z drugiej - wyrównywanie szans rozwojowych i przeciwdziałanie zaniedbaniom wynikającym z deficytów gospodarstw domowych. Szczególne znaczenie ma kwestia pełnej dostępności do usług opiekuńczo-wychowawczych sprzyjających wyrównywaniu szans rozwoju dzieci oraz godzeniu pracy zawodowej i obowiązków rodzinnych, a także polityka wyposażania szkół w uniwersalne świadczenia socjalne (zdrowe żywienie, opieka lekarska i aktywność fizyczna).

Z problemem ubóstwa borykają się również niepełnosprawni. Szczególna uwaga będzie położona przede wszystkim na działania zapobiegawcze, tj.: edukację szkolną, kompetencje zawodowe i kształcenie ustawiczne; przygotowanie infrastruktury pozwalającej osobom niepełnosprawnym na mobilność i obecność w przestrzeni publicznej; przygotowanie osób niepełnosprawnych do artykulacji swych oczekiwań; informowanie o uprawnieniach i obywatelskich obowiązkach; odpowiednią komunikację z otoczeniem i uczestnictwo w życiu społecznym lokalnego czy zawodowego środowiska.

Działania w zakresie poprawy spójności społecznej w ciągu najbliższych 10 lat, a w szczególności po 2020 roku, muszą uwzględniać zmiany demograficzne związane ze starzejącym się społeczeństwem. Newralgicznym elementem będzie zapewnienie osobom starszym dostępu do świadczeń zdrowotnych i usług opieki długoterminowej. Ważnym jest też aktywizowanie członków tej grupy społecznej, tak by było możliwe zatrzymywanie ich na rynku pracy oraz zwiększanie ich udziału w życiu społecznym. Ponieważ wzrastać będzie ryzyko ubóstwa osób starszych, konieczne będzie wypracowanie nowego modelu wsparcia skierowanego do tej grupy odbiorców.

Ograniczeniu wykluczenia społecznego będą służyć również działania podejmowane w obszarze mieszkalnictwa. W okresie objętym strategią polityka mieszkaniowa będzie się koncentrować na likwidacji deficytów ilościowych w segmencie lokali socjalnych i mieszkań przeznaczonych dla osób wymagających innej społecznej pomocy mieszkaniowej. Wprowadzone zostaną formy podaży mieszkań dostępnych cenowo w segmencie mieszkań na wynajem. Jednocześnie prowadzone będą działania mające na celu likwidację luki remontowej i ograniczenie zapotrzebowania na energię w sektorze mieszkaniowym. Ważną kwestią jest także obniżenie kosztów budowy mieszkań i racjonalizacja przestrzenno-funkcjonalna nowych zasobów mieszkalnych przez stworzenie odpowiedniego zasobu uzbrojonych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Celem polityki mieszkaniowej będzie także racjonalizacja zasad gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym oraz zasobami towarzystw budownictwa społecznego.

<sup>26</sup> Według danych EUROSTAT w Polsce w 2008 r. aż 22% dzieci i młodzieży (0-17 lat) żyło w sferze ubóstwa relatywnego.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
zmiany w systemie świadczeń społecznych - lepsze dopasowanie wsparcia		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
zwiększenie dostępności różnych form pomocy dla uczniów (obiady, podręczniki itp.)		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategię rozwoju województw
zwiększenie dostępności i poprawa jakości elastycznych form opieki nad dziećmi, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich i małych miast		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, strategię rozwoju województw
inwestycje infrastrukturalne pozwalające niepełnosprawnym na obecność w przestrzeni publicznej		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategię rozwoju województw
	nowe programy szkolne włączające osoby niepełnosprawne	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategię rozwoju województw
stworzenie efektywnego systemu wynajmu mieszkań, rozwój budownictwa socjalnego, racjonalizacja zasad gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym oraz zasobami towarzystw budownictwa społecznego itp.		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
	pierwszy etap tworzenia nowego systemu opieki nad osobami niesamodzielnymi i w podeszłym wieku - uszczelnienie i poprawa efektywności systemu	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
tworzenie warunków dla rozwoju oraz promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów – wdrażanie modelu „srebrnej gospodarki”		Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, strategię rozwoju województw

### Cel III.2. Zapewnienie dostępu i określonych standardów usług publicznych

EUROPA 2020:

Europejski program walki z ubóstwem

Mobilna młodzież

O poziomie rozwoju kraju i jakości życia ludności świadczy w dużej mierze możliwość korzystania i jakość usług publicznych. Ponieważ dostęp do takich usług (zdrowie, edukacja, kultura, sport, administracja, bezpieczeństwo etc.) istotnie wpływa na potencjalny rozwój obywateli, kwestia ta wymaga szczególnej uwagi władz rządowych i samorządowych.

Usługi publiczne obejmują dobra materialne lub niematerialne, za dostarczenie których odpowiedzialność spoczywa na władzy publicznej, przy czym nie można kogokolwiek wykluczyć z prawa korzystania z nich. Usługi publiczne realizowane są zwykle w takich obszarach aktywności, które wymagają utrzymywania odpowiedniej bazy materiałowej, osobowej, finansowej, przy jednoczesnym zagwarantowaniu ciągłości ich świadczenia na określonym poziomie. Zakres usług publicznych jest zmienny, tak w ich rodzaju, jak i zakresie powszechnej dostępności, w zależności od występującego zapotrzebowania, ponadto uwarunkowany jest możliwościami finansowymi władzy publicznej.

Świadczenie podstawowych usług publicznych jest jednym z ważnych obszarów aktywności samorządu terytorialnego. Przekazanie tych kompetencji samorządowi wynikało z podstawowej zasady, aby wykonawca usług znajdował się jak najbliżej odbiorcy oraz aby ich wykonywanie było poddane kontroli obywatelskiej. W odczuciu społeczności lokalnych, poziom życia mieszkańców zależy wprost od jakości usług

publicznych. Podstawowym wskaźnikiem skuteczności zaspokajania potrzeb w tym zakresie jest stopień satysfakcji ze standardów świadczonych usług. Natomiast efektywność zaangażowania zasobów jednostki wykonującej określoną usługę publiczną można określić, analizując koszty świadczenia usługi oraz liczbę usług w danym obszarze wraz z ich standardami.

Usługi publiczne tworzą liczną grupę zróżnicowanych działań i przedsięwzięć, poczynając od prostych usług administracyjnych, takich jak wydawanie dowodów osobistych i praw jazdy, rejestracja określonych wydarzeń (urodziny, śluby), do podejmowania decyzji administracyjnych (z zakresu ochrony środowiska, gospodarki przestrzennej czy budownictwa). Tego typu usługi realizowane są w głównej mierze w urzędach administracji samorządowej, które pełnią rolę zarówno organizatora usług, jak i ich wykonawcy. Dotychczas standardy realizacji tego rodzaju usług związane są, w zasadzie, z poziomem kultury obsługi interesantów (klientów) w określonym urzędzie.

Usługi publiczne o charakterze społecznym (ochrona zdrowia, oświata, kultura, sport, pomoc społeczna, obsługa bezrobotnych) wykonywane są zwykle przez samorządowe jednostki organizacyjne lub jednostki posiadające osobowość prawną, dla których organem założycielskim jest samorząd terytorialny. Tu podstawowym problemem jest podniesienie poziomu racjonalności ekonomicznej, a w przypadku usług, dla których określone są ustawowo ich standardy (pomoc społeczna, oświata) – konieczność utrzymywania norm określonych przepisami prawa.

Do usług publicznych o charakterze technicznym (usług komunalnych) zaliczane są: dostarczanie wody, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, dostarczanie energii cieplnej i elektrycznej oraz gazu, zagospodarowanie odpadów komunalnych, usługi komunikacyjne, utrzymanie i modernizacja dróg. Świadczenie tego typu usług komunalnych może się odbywać albo przez jednostki podległe samorządowi (zakłady budżetowe, spółki komunalne), albo przez spółki o kapitale mieszanym, albo przez przedsiębiorstwa prywatne. Jednak odpowiedzialność za świadczenie takich usług zawsze spoczywa na określonej jednostce samorządu terytorialnego. W Polsce problem nierównego dostępu do usług komunalnych jest wciąż zjawiskiem powszechnym i ma on charakter przestrzenny w wymiarze ogólnokrajowym i regionalnym.

W sferze sprawności administracyjno-instytucjonalnej państwa standardy świadczenia usług publicznych nie odpowiadają poziomowi rozwoju technologicznego oraz zmieniającym się uwarunkowaniom społeczno-ekonomicznym, tworząc niespójny system, w którym różne organy i jednostki świadczące takie usługi, dostarczają je w różnym zakresie po zróżnicowanych kosztach. Zauważalne są znaczące dysproporcje w świadczeniu usług publicznych zarówno w zależności od regionu kraju, jak również występujące pomiędzy ośrodkami wzrostu (duże miasta) a obszarami słabiej rozwiniętymi (np. obszary wiejskie) oraz peryferyjnymi.

Świadczeniu usług publicznych towarzyszy duża liczba skomplikowanych i długotrwałych procedur, co w konsekwencji prowadzi do ich niskiej efektywności. Często towarzyszy temu brak nastawienia na zmiany zachodzące w społeczeństwie i gospodarce oraz stagnacja procedur, wpływające na narastanie dysproporcji między oczekiwaniami społeczeństwa a faktyczną jakością usług. Problem stanowią także zasady finansowania usług publicznych, co m.in. prowadzi do zróżnicowania kosztów ich dostarczenia. Pomimo rozwoju, nowoczesne technologie, które mogłyby poprawić funkcjonowanie systemu usług publicznych nie są w dostateczny sposób wdrażane. W niewielkim stopniu wykorzystywane są podmioty niepubliczne do obsługi części tego rodzaju zadań.

Relatywnie niska zdolność administracji do analizowania kosztów i jakości świadczonych usług skutkuje ograniczonymi możliwościami w zakresie ustanawiania oraz podnoszenia standardów usług.

Wyzwaniem dla państwa na najbliższe lata jest doskonalenie świadczenia usług przez zwiększanie ich dostępności oraz poprawę jakości. Podejmowane działania powinny przyczynić się do wyrównania dostępu wszystkich obywateli do wysokiej jakości usług publicznych. Wskutek zmian w systemie zarządzania jednostki dostarczające wszelkiego rodzaju usługi publiczne powinny charakteryzować się elastycznym podejściem do zmieniającej się rzeczywistości oraz nadążaniem za rozwojem technologicznym. Do roku 2020 poprawiona zostanie przejrzystość świadczenia usług publicznych oraz wprowadzony system sprawnego i miarodajnego pomiaru efektywności ich dostarczania.

Priorytetowe kierunki interwencji publicznej:

### **III.2.1. Podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych**

Przez podnoszenie jakości usług publicznych rozumieć należy poszerzanie zakresu ich świadczenia, wdrożenie mechanizmów monitorowania standardu świadczonych usług oraz partycypację obywateli w określaniu tego standardu.

Dokonany zostanie przegląd wszystkich usług świadczonych przez władze publiczne. Jego celem będzie zdiagnozowanie stanu systemu usług publicznych w państwie, określenie ich zakresu oraz ograniczenie zbędnych usług, jak również powielania istniejących. Zbudowanie systemu zarządzania usługami publicznymi obejmie przyjęcie systemu standardów wiążących wszystkich ich dostawców zarówno co do określonej jakości tych usług, jak również co do konkretnych efektów, jakie mają one przynosić.

Ustalone na poziomie krajowym standardy usług publicznych będą stanowić punkt odniesienia dla określania możliwości ich spełniania na poziomie regionalnym i lokalnym, z uwzględnieniem specyfiki określonych obszarów, np. obszarów peryferyjnych, problemowych itp.

Wprowadzeniu odpowiednich standardów świadczenia usług publicznych oraz zwiększeniu ich dostępności służyć będzie szersze i bardziej kompleksowe wykorzystanie technologii informatycznych i komunikacyjnych oraz rozwój niezbędnej do tego infrastruktury. Dotyczy to zarówno usług administracyjnych (formularze, zgłoszenia, wnioski), edukacyjnych, części opieki medycznej (administrowanie danymi, częściowa diagnostyka), kulturalnych (digitalizacja zasobów kultury i dziedzictwa narodowego) czy komunalnych (rozwój infrastruktury kanalizacyjnej, wodociągowej, umożliwiającej selektywną zbiórkę odpadów etc.). Państwo w coraz większym stopniu wspierać będzie rolę podmiotów niepublicznych, ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów ekonomii społecznej, w oferowaniu usług oraz w określaniu sposobu ich udostępniania.

Utworzeniu, na podstawie przeprowadzonego przeglądu, systemu realizowanych usług publicznych i ich standardów, towarzyszyć powinno zwiększenie ich dostępności. Również w tym aspekcie należy uwzględnić specyfikację terytorialną. Wykorzystany zostanie potencjał nowych technologii oraz określone zostanie, które usługi mogą być dostarczane taką drogą (np. kultura), a dla których może być to jedynie pomoc przy ich świadczeniu (np. ochrona zdrowia). Zwiększeniu dostępności usług będzie też służyć poprawa dostępności transportowej, która spowoduje, że obywatel nie tylko będzie miał dostęp do usług publicznych w bliskiej odległości, ale będzie mógł także wybrać taką jednostkę, w której czas oczekiwania na taką usługę jest krótszy bądź jest ona wyższej jakości.

Zwiększenie dostępu do usług publicznych związane będzie w pierwszej kolejności z dążeniem do wyrównywania dostępności do standardów tych usług w terytorialnym układzie kraju, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich i peryferyjnych.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
przeгляд funkcjonowania systemu usług publicznych		Strategia Sprawne Państwo, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategię rozwoju województw
określenie zakresu usług, ich standardów i kosztów świadczenia		Strategia Sprawne Państwo, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategię rozwoju województw
	wprowadzenie nowego modelu świadczenia usług publicznych, włączającego organizacje pozarządowe i innych partnerów społecznych do ich planowania i wdrażania	Strategia Sprawne Państwo, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
zwiększenie dostępu do usług (e-edukacja, e-zdrowie, e-kultura itp.) poprzez cyfryzację zasobów		Strategia Sprawne Państwo, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategię rozwoju województw
zwiększenie dostępności komunikacyjnej ułatwiającej dostęp do usług		Strategia Rozwoju Transportu , Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategię rozwoju województw

### III.2.2. Zwiększenie efektywności systemu świadczenia usług publicznych

Zwiększeniu jakości i dostępności usług publicznych będzie towarzyszyło zwiększenie efektywności systemu ich zapewniania i finansowania. Będzie to związane z powstaniem nowoczesnego systemu zarządzania usługami publicznymi, który będzie stosował narzędzia pomiaru efektywności i kontroli kosztów realizacji zadań publicznych. W ramach systemu zarządzania usługami publicznymi powstanie komponent, który pozwoli na wypełnienie drugiego priorytetu, jakim jest zwiększenie efektywności usług publicznych. System taki będzie wyposażony w narzędzia pomiaru efektywności, które pozwolą na okresową weryfikację standardów, zarówno pod względem ich stosowania, jak również ich aktualności w kontekście zmieniającej się rzeczywistości. Efektywność usług publicznych zostanie zwiększona także dzięki zastosowaniu nowego podejścia do ich finansowania, uwzględniającego specyfikę terytorialną oraz pozwalającego na łączenie środków finansowych publicznych i prywatnych. Pozwoli to zarówno na zwiększenie dostępu do usług publicznych, jak i na poprawę ich jakości. W procesach decyzyjnych dotyczących tej problematyki w większym stopniu będą wykorzystywane opinie

społeczne (cykliczne badanie oczekiwań społeczeństwa) oraz doświadczenia sektora prywatnego i ośrodków akademickich w zakresie badania satysfakcji i oczekiwań klientów. Stworzona zostanie zintegrowana platforma informacyjna o usługach publicznych. Jednocześnie wprowadzony zostanie okresowy audyt jakości działania organów publicznych w zakresie obsługi obywateli i podmiotów gospodarczych. Towarzyszyć temu będą działania edukacyjno-informacyjne zwiększające poziom wiedzy i świadomości obywateli na temat korzyści płynących z posługiwania się narzędziami zdalnego dostępu do tych usług.

Zwiększenie efektywności systemu usług publicznych będzie również związane z szerszym wykorzystaniem sektora prywatnego i organizacji pozarządowych jako ich dostawców i organizatorów. Po stronie publicznej kontynuowane będą działania na rzecz przypisania odpowiedzialności za zapewnienie usług publicznych wraz z przekazaniem niezbędnych środków finansowych na ten szczebel administracji publicznej, który najefektywniej będzie to zadanie realizował z punktu widzenia kryteriów jakościowych, jak i ekonomicznych. Oznaczać to może zmiany w przypisaniu odpowiedzialności za zapewnienie i zarządzanie usługami publicznymi, zarówno w układzie decentralizacji tych zadań, jak również - w szczególnych przypadkach - przesunięcia odpowiedzialności za ich zapewnienie pomiędzy samorządami lokalnymi, regionalnymi i administracją rządową. Zwiększeniu efektywności systemu będą sprzyjały zmiany, w których rozdzielona będzie funkcja dostawcy (wykonawcy) usług publicznych od funkcji ich finansowania i zapewniania jakości, przy zachowaniu kontroli kosztów zapobiegającej ich zawyżaniu przez realizatorów usług.

Zwiększeniu dostępności i jakości usług publicznych będą też służyły obiektywizacje systemów finansowania, które w maksymalny sposób będą przechodziły od finansowania przedmiotowego (skoncentrowanego na finansowaniu utrzymania bazy infrastrukturalnej i personelu) do podmiotowego, związanego z finansowaniem rzeczywiście wykonanych usług, zgodnie z wymaganym standardem. Elementem racjonalizującym system będą mechanizmy współfinansowania wybranych usług publicznych ze strony usługobiorcy z zapewnieniem form pomocy dla osób, które ze względu na trudną sytuację materialną, nie są w stanie ich ponieść.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
	wprowadzenie systemu zarządzania usługami publicznymi (w tym zasady zlecenia usług podmiotom niepublicznym, narzędzia pomiaru efektywności)	Strategia Sprawne Państwo, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
określenie zakresu usług, ich standardów i kosztów świadczenia		Strategia Sprawne Państwo, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategię rozwoju województw

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
zmiana zasad finansowania poszczególnych usług publicznych uwzględniająca m.in. specyfiki terytorialne, łączenie środków finansowych (publiczne, prywatne)		Strategia Sprawne Państwo, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego

### **Cel III.3. Wzmocnienie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integracja przestrzenna dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów regionalnych**

Nierówne tempo rozwoju jest naturalnym elementem procesów gospodarczych zachodzących zarówno na świecie, jak i w Polsce. Wyzwaniem staje się w tym kontekście pogodzenie interesów rozwojowych państwa związanych z konkurencyjnością regionów i jej wzmocnieniem w skali kraju i na arenie międzynarodowej oraz z niedopuszczaniem do powiększania się różnicowań regionalnych. Nowa polityka regionalna kierować musi więc wysiłki na rzecz wzmocnienia endogenicznych potencjałów wszystkich terytoriów oraz rozwijania mechanizmów wzmocniających rozprzestrzenianie procesów rozwojowych z głównych ośrodków wzrostu na otoczenie. Obok tych działań wspomagane będą procesy rozwojowe na obszarach problemowych, przede wszystkim przez zwiększanie przez nie możliwości absorpcji czynników wzrostu (kapitału, wykwalifikowanych kadr, wiedzy, innowacji).

Takie podejście oznacza nadanie szczególnej roli ośrodkom miejskim wraz z ich otoczeniem jako centrom procesów rozwojowych zarówno w skali kraju, jak i regionu. Poprzez politykę regionalną ukierunkowaną na rozwijanie powiązań funkcjonalnych, infrastrukturalnych i instytucjonalnych między ośrodkami wojewódzkimi, zakłada się pełne wykorzystanie czynników rozwojowych opartych na regionalnych i lokalnych potencjałach oraz przepływ impulsów rozwojowych nie tylko między ośrodkami wojewódzkimi, ale i do dalszego ich otoczenia.

Poziom rozwoju gospodarczego kraju zależy w dużej mierze od osiągnięć i pozycji największych ośrodków miejskich wraz z ich obszarami funkcjonalnymi. Są one motorem stymulującym rozwój całego kraju i jego regionów oraz zwiększania ich konkurencyjności. Najefektywniejsze z nich, stanowiące bieguny wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego, generują największą część PKB, skupiając potencjał decydujący o sile gospodarki. Są one najczęściej miejscem koncentracji tworzenia nowych miejsc pracy, najwyższej jakości zasobów ludzkich, kreuja i najszybciej absorbują innowacje oraz włączają się w sieci współpracy z innymi ośrodkami w układach międzynarodowych i krajowych, zwiększając swą komplementarność i specjalizację. Jednakże dysproporcje wewnątrz obszarów miejskich, w których koncentruje się większość problemów społecznych i gospodarczych, są znacznie wyraźniejsze niż w przypadku nierówności występujących w kraju (między miastem a wsią, Warszawą a resztą kraju czy wschodem i zachodem). Konieczne w związku z tym jest prowadzenie krajowej polityki miejskiej, łączącej polityki sektorowe wpływające na rozwój miast i definiującej wymierne cele dostosowane do wyzwań stojących przed miastami różnego typu.

Oprócz wspierania największych ośrodków miejskich i ich obszarów funkcjonalnych, stanowiących motory rozwoju kraju i poszczególnych regionów, konieczne jest wzmacnianie potencjału do absorpcji i rozprzestrzeniania procesów rozwojowych przez ośrodki subregionalne i lokalne, w tym miasta powiatowe, z wykorzystaniem ich potencjału do specjalizacji terytorialnej. Rozwój miast powiatowych i innych miast o znaczeniu lokalnym, mających potencjał do przyciągania inwestycji poza rolnictwem bądź wykorzystujących potencjał rolniczy otaczających obszarów (jako miejsca zbytu i przetwórstwa produktów rolno-spożywczych) stymuluje rozwój otoczenia.

Rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych służyć też będzie wsparcie kierowane na obszary wiejskie. Przedsięwzięcia te będą obejmować rozbudowę i modernizację infrastruktury, zwłaszcza komunikacyjnej, działania rewitalizacyjne oraz rozwój usług użyteczności publicznej i innych funkcji w zakresie dostarczania usług publicznych, niezbędnych do inicjowania procesów rozwojowych na poziomie lokalnym.

Zróżnicowana struktura osadnicza, społeczna i gospodarcza obszarów wiejskich w Polsce oraz różny stopień ich powiązań z miastami wymaga bardziej precyzyjnego niż dotychczas ukierunkowania interwencji polityki regionalnej, która powinna być prowadzona w sposób zintegrowany z działaniami o charakterze sektorowym, podejmowanymi w odniesieniu do tej kategorii obszarów w takich dziedzinach jak: infrastruktura telekomunikacyjna i transportowa, rolnictwo, przemysł, edukacja, zdrowie.

Udział polskich regionów w osiągnięciu celów rozwojowych kraju – wzrostu i zatrudnienia - jest zróżnicowany. Wskazuje na to koncentracja PKB i wysoki wzrost notowany tylko w pewnych obszarach kraju. Głównymi kreatorami wzrostu i zatrudnienia stają się regiony o konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarce, a przede wszystkim największe i najbardziej dynamiczne aglomeracje położone na ich terenie. Najwyższy i rosnący udział w generowaniu krajowego PKB uzyskuje województwo mazowieckie - w 2009 r. tworzyło ono 21,9% PKB Polski. Cztery województwa o największym potencjale gospodarczym: mazowieckie, śląskie, wielkopolskie i dolnośląskie generowały w 2009 r. 52,6% krajowego PKB.<sup>27</sup>

Nierównomierność tempa rozwoju i zagrożenia jakie wynikają ze wzrostu dysproporcji między regionami, grupami społecznymi czy sektorami gospodarki, wymagają od polityki gospodarczej reakcji na wyzwania w zakresie likwidacji zapóźnień oraz wspierania tworzenia nowych przewag konkurencyjnych.

Procesy marginalizacji są najsilniej skoncentrowane terytorialnie na peryferyjnych obszarach wiejskich, na obszarach, które tracą dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze (dzielnice miast, obszary przemysłowe i inne tereny zdegradowane), obszarach przygranicznych czy o niskiej dostępności transportowej, w szczególności na terenie Polski Wschodniej, ale także w innych regionach kraju.

Jednym ze strategicznych wyzwań dla polityki regionalnej jest zapewnienie spójności wewnętrznej kraju (tak, aby żadne z terytoriów nie było wykluczone z rozwoju) oraz niedopuszczenie do nadmiernych zróżnicowań przestrzennych.

Priorytetowe kierunki interwencji publicznej:

### **III.3.1. Tworzenie warunków instytucjonalnych, prawnych i finansowych dla realizacji działań rozwojowych w regionach**

Decentralizacja, wzmocniona wraz z procesem programowania polityki spójności na lata 2007-2013, zwiększyła odpowiedzialność samorządu wojewódzkiego w zakresie

---

<sup>27</sup> Źródło: GUS.

prowadzenia polityki rozwoju regionu. Przekazanie obowiązków związanych z zarządzaniem programami regionalnymi wymusiło konieczność przeprowadzenia stosownych zmian systemowych. Szczególnie istotne stało się przeformułowanie roli aktorów związanych z prowadzeniem polityki regionalnej oraz określenie na nowo ich wzajemnych relacji. Zagadnienie to dotyczyło w szczególności określenia zadań administracji rządowej oraz wyznaczenia nowej roli samorządów wojewódzkich w zakresie ich aktywnego uczestnictwa w procesach decyzyjnych i wykonawczych polityki regionalnej. Doprecyzowania wymagał charakter relacji pomiędzy władzą centralną, samorządami wojewódzkimi i innymi podmiotami szczebla lokalnego zaangażowanymi w realizację polityki regionalnej, takimi jak władze miast, partnerzy społeczni i gospodarczy.

W świetle nowych wyzwań, jak również wypracowanego systemu zarządzania rozwojem kraju wskazane staje się dokonanie przeglądu powiązań instytucjonalnych i kompetencyjnych.

Konieczne jest wzmocnienie koordynacji działań rządu podejmowanych w ramach realizacji strategii w wymiarze regionalnym. Strategie i programy powinny uwzględniać aspekt regionalny (terytorialny) szczególnie w kontekście skutków ich realizacji dla sytuacji społeczno-gospodarczej w poszczególnych regionach. Niezbędne staje się wypracowanie i ukształtowanie mechanizmów współpracy międzyresortowej, mającej na celu skoordynowanie działań podejmowanych na poziomie centralnym w ramach polityk sektorowych poszczególnych resortów na rzecz polityki regionalnej państwa, polegające m.in. na właściwym uwzględnianiu różnicowań i potencjałów terytorialnych w projektowaniu i interwencji polityk publicznych. W ramach zintegrowanego podejścia polityka regionalna powinna stanowić element koordynujący, spajający polityki sektorowe. Jednocześnie działania rozwojowe polityki regionalnej powinny być zintegrowane z racjonalną i zrównoważoną gospodarką przestrzenną.

Wypracowane będą także zasady wzajemnych relacji (komplementarności) poszczególnych polityk. Istotna jest kwestia przestrzennej koncentracji interwencji i działań podejmowanych zarówno regionalnie, jak i sektorowo oraz ich wzajemne uspoźnienie przy realizacji założonych celów polityki regionalnej państwa.

Stworzone zostaną warunki do szerokiej dyskusji strategicznej między różnymi podmiotami publicznymi i niepublicznymi zaangażowanymi w działania na rzecz strategicznych kierunków i form rozwoju regionalnego oraz wymiaru przestrzennego polityki rozwoju.

W celu zapewnienia lepszego planowania i realizacji interwencji publicznej ukierunkowanej terytorialnie uruchomiony zostanie system stałego monitorowania i ewaluacji procesów rozwoju regionalnego i efektów polityki regionalnej. Pozwoli to na uzyskiwanie danych obrazujących zarówno przebieg interwencji publicznych, jak i rozwój sytuacji społeczno-gospodarczej na obszarach strategicznej interwencji państwa.

Najważniejszym z obszarów, w którym konieczne staje się podjęcie działań będących naturalnym następstwem i warunkiem procesu decentralizacji systemu polityki regionalnej, jest decentralizacja systemu finansów publicznych, wraz z przebudową systemu dystrybucji terytorialnej środków (tzw. terytorializacja). Odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego za rozwój danego terytorium wymaga m.in. poparcia niezbędnymi środkami finansowymi, dając im tym samym gwarancję efektywnego uczestnictwa w polityce regionalnej.

W celu zapewnienia skuteczności i efektywności działań podejmowanych w odniesieniu do terytorium na różnych poziomach zarządzania rozwojem (krajowym, regionalnym oraz lokalnym) konieczne staje się zapewnienie skutecznych metod uzgadniania przez rząd i samorząd wojewódzki wspólnych celów i przedsięwzięć priorytetowych podejmowanych i finansowanych w ramach polityki rozwoju regionalnego. Służyć temu będzie kontrakt terytorialny gwarantujący podjęcie i finansowanie wynegocjowanych projektów inwestycyjnych.

W ramach przygotowywanego systemu realizacji polityki regionalnej oraz mechanizmów zwiększających jego efektywność przewiduje się m.in. wprowadzenie instrumentów wspomagających rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych poza obszary centrów życia społeczno-gospodarczego. Działania w tym kierunku będą służyły zwiększaniu komplementarności i powiązań funkcjonalnych centrów wojewódzkich z innymi obszarami województw. Powodzenie rozprzestrzeniania procesów rozwojowych jest uzależnione od wypracowania skutecznych i powszechnych instrumentów wzmacniających powiązania funkcjonalne różnego typu obszarów np. miejskich i wiejskich oraz wskazujących czytelną podział odpowiedzialności za realizację zadań rozwojowych między podmiotami wieloszczeblowego systemu zarządzania rozwojem.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
zmiany kompetencyjne (poziom krajowy, poziom krajowy – poziom jst, w ramach jst,)		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Sprawne Państwo
wprowadzenie ram organizacyjnych i prawnych umożliwiających zarządzanie w obszarach funkcjonalnych (np. obszary metropolitalne)		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Sprawne Państwo
przygotowanie i realizacja polityki miejskiej		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategię rozwoju województw
ukierunkowanie terytorialne interwencji podejmowanych w ramach instrumentów różnych polityk publicznych		wszystkie strategie zintegrowane, strategię rozwoju województw
zmiany sposobu/modelu finansowania polityk publicznych z uwzględnieniem terytorializacji (zdrowie, kultura, edukacja, szkolnictwo wyższe itp.)		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki
zmiany w systemie finansowania jst (dochody własne, subwencje i dotacje budżetowe)		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Sprawne Państwo

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
wprowadzenie nowych instrumentów wzmacniających efektywność polityki regionalnej (kontrakt terytorialny, Krajowe Obserwatorium Terytorialne + Regionalne Obserwatoria Terytorialne, Krajowe Forum Terytorialne, inżynieria finansowa, grant globalny itp.)		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategie rozwoju województw

### III.3.2. Wzmacnianie ośrodków wojewódzkich

Polskie miasta i otaczające je obszary pod wieloma względami ustępują miastom i regionom innych, zwłaszcza wysoko rozwiniętych krajów Unii Europejskiej. Na ich tle główne ośrodki miejskie Polski cechują się niedostatkami rozwoju funkcji metropolitalnych, szczególnie w sferze zarządzania gospodarczego, funkcji transportowych, badawczo-rozwojowych, kulturowych, a także w pewnym stopniu funkcji symbolicznych. Ośrodki te reprezentują stosunkowo niski poziom innowacyjności oraz udziału w gospodarce opartej na wiedzy. Inne problemy występujące w miastach to np. luka infrastrukturalna, postępujący proces niekontrolowanej suburbanizacji, starzenie się społeczeństwa miejskiego czy zły stan przestrzeni miejskiej. Mimo tych braków i ułomności, metropolie i inne największe miasta Polski stanowią główne centra rozwoju kraju i regionów.

W celu wzmacniania ośrodków wojewódzkich postuluje się m.in. rozwijanie usług publicznych wyższego rzędu i funkcji symbolicznych dla podniesienia znaczenia tych ośrodków w skali krajowej i międzynarodowej. Podejmowane działania dotyczyć będą rozwijania funkcji metropolitalnych o znaczeniu międzynarodowym i krajowym, takich jak: funkcje gospodarcze, czyli obecność struktur zarządczych ważnych korporacji gospodarczych i finansowych; funkcje naukowe, przez które rozumie się zapewnienie najwyższych standardów funkcjonowania instytucji naukowych i badawczych, a przy tym bogatą ofertę centrów transferu technologii oraz funkcje kulturowe i symboliczne tj. obecność aktywnych placówek kulturalnych najwyższej rangi. Istotne znaczenie dla programowania, koordynacji, inicjowania i realizacji przedsięwzięć rozwojowych mają funkcje administracyjne. Ich właściwe spełnianie może znacząco wpływać na poprawę sytuacji regionów. Rozwój i efektywne wykorzystanie funkcji metropolitalnych posłuży jako impuls do dalszego rozwoju tych miast i ich obszarów funkcjonalnych (a jednocześnie całego kraju).

Ważnym elementem działań z zakresu stymulowania rozwoju funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich jest także wprowadzenie pomocy dla mechanizmów współpracy i sieciowania w obszarach decydujących o sile konkurencyjnej poszczególnych ośrodków kraju. Współpraca regionów, miast, przedsiębiorstw, ośrodków naukowych, uczelni i organizacji we wszystkich swych płaszczyznach, tj. gospodarczej, naukowej, edukacyjnej i kulturalnej, jest ważnym czynnikiem rozprzestrzeniania procesów rozwojowych przez zwiększanie obrotu gospodarczego, wymianę *know-how*, pozyskiwanie partnerów, współpracę naukowo-technologiczną oraz kooperację produkcyjną i inwestycyjną. W środowisku współpracy trzech sektorów jakimi są administracja, przedsiębiorstwa i ośrodki badawcze, jest możliwe tworzenie innowacji, które mogą zapewnić polskim regionom trwałą przewagę konkurencyjną w wielu dziedzinach. W celu rozwoju funkcji metropolitalnych prowadzone będą działania na rzecz poprawy dostępności i jakości komunikacyjnej zarówno regionalnej, wewnątrzregionalnej jak i miejskiej. Wiele miast boryka się z problemem korków, emisji hałasu i zanieczyszczeń powietrza. Dlatego też podejmowane będą działania niwelujące te problemy.

Zwiększeniu konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski sprzyja także rozwój zasobów ludzkich oraz kapitału społecznego. Działania państwa będą się skupiać na podnoszeniu jakości i efektywności kształcenia w wiodących ośrodkach akademickich, w tym również w zakresie szkolnictwa zawodowego.

Wspierany będzie rozwój infrastruktury społecznej — w tym infrastruktury kulturalnej — oraz działania na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego, co stanowi ważny czynnik rozwoju i podnoszenia atrakcyjności miast, a także wpływa na budowanie silnej pozycji konkurencyjnej ośrodków miejskich.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
rozwijanie powiązań funkcjonalnych, infrastrukturalnych i instytucjonalnych między ośrodkami wojewódzkimi		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategię rozwoju województw
rozwijanie usług publicznych wyższego rzędu i funkcji symbolicznych dla podniesienia znaczenia w skali krajowej i międzynarodowej		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategię rozwoju województw
wspieranie współpracy i sieciowania ośrodków nauki, administracji, edukacji, kultury itd. dla zwiększenia tempa dyfuzji wiedzy, <i>know-how</i>		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, strategię rozwoju województw
rozwój zasobów ludzkich i kapitału społecznego (aktywizacja zawodowa, integracja społeczna, przedsiębiorczość, edukacja, kultura itp.)		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, strategię rozwoju województw
rozwiązania integrujące przestrzeń funkcjonalną obszarów miejskich (transport, usługi komunalne, rynek pracy, kultura, usługi publiczne)		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Transportu, strategię rozwoju województw
zwiększenie dostępności transportowej - regionalnej i wewnątrzregionalnej (w tym: wysokiej jakości połączenia drogowe wszystkich ośrodków wojewódzkich z Warszawą, modernizacja połączeń kolejowych)		Strategia Rozwoju Transportu, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategię rozwoju województw

### III.3.3. Tworzenie warunków dla rozwoju ośrodków regionalnych, subregionalnych i lokalnych oraz wzmocnienia potencjału obszarów wiejskich

Miasta będące tzw. biegunami wzrostu to nie tylko największe ośrodki wojewódzkie, ale też znaczące ośrodki miejskie o zasięgu regionalnym, subregionalnym i lokalnym<sup>28</sup>. Wszystkie województwa posiadają rozwiniętą i w miarę równomiernie rozmieszczoną sieć miast średniej wielkości pełniących ważne funkcje w skali regionalnej i subregionalnej.

<sup>28</sup> Przyjmuje się delimitację miast zgodną z typologią obszarów funkcjonalnych wypracowaną w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 13 grudnia 2011 r.

To przez sieć tych miast przechodzą i rozprzestrzeniają się na pozostałą część regionu impulsy rozwojowe, wychodzące głównie z ośrodków metropolitalnych. Miasta spełniają swoją rolę jako ośrodki rozwoju odgrywające podstawową rolę w życiu gospodarczym, społecznym i administracyjnym poszczególnych regionów, a niektóre z nich, dzięki specjalizacji, oddziałują bezpośrednio na rozwój kraju w sferze gospodarczej, a także w zakresie zaspokajania dostępu do usług publicznych średniego, a czasem wyższego rzędu dla mieszkańców regionu.

Wzmacniana będzie zatem sprawność funkcjonowania systemu osadniczego, obejmującego miasta różnej wielkości, położone poza głównymi ośrodkami i ich obszarami funkcjonalnymi. Interwencja publiczna będzie zatem dostosowana do specyfiki miast o znaczeniu regionalnym i subregionalnym oraz będzie uwzględniać zależności pomiędzy obszarami generującymi wzrost (największe miasta), obszarami funkcjonalnie z nimi powiązanymi oraz obszarami peryferyjnymi, w tym obszarami wiejskimi. Prowadzone też będą działania na rzecz rewitalizacji zdegradowanych oraz najuboższych obszarów miejskich oraz wsparcia powiązań miasto-wieś. Silne i konkurencyjne miasta średnie i małe powinny bowiem stanowić centra rozwoju obszarów wiejskich, przygranicznych, peryferyjnie położonych w stosunku do głównych miast, które pośredniczą w rozprzestrzenianiu się rozwoju z miast głównych na dalsze obszary kraju.

Rozwój miast powinien opierać się na wykorzystywaniu specyfiki terytorialnej i pogłębianiu specjalizacji decydujących o przewadze komparatywnej danego obszaru – w takich dziedzinach jak przemysł, zaawansowane rolnictwo czy usługi, w tym w szczególności turystyka. Nowoczesnym instrumentem wzmacniającym specjalizacje regionalne bądź lokalne będzie wspieranie rozwoju klastrów (tj. przekształcanie skupisk firm w dynamiczne klastry z wysokim poziomem konkurencji i współpracy, interakcji i efektów zewnętrznych).

Uwarunkowaniem sprzyjającym rozprzestrzenianiu procesów rozwojowych między miastami oraz do obszarów ich otaczających jest głównie lokalna infrastruktura transportowa. Działania państwa w tym obszarze (w szczególności JST) koncentrować się będą na budowie i modernizacji lokalnej infrastruktury drogowej oraz intensyfikacji połączeń transportowych, które z jednej strony powinny sprzyjać rozwojowi przedsiębiorczości, z drugiej zaś umożliwiać dostęp do oferowanych przez miasta usług publicznych. Poprawie stopnia terytorialnego równoważenia rozwoju na linii wieś – miasto służyć będą inicjatywy dotyczące budowy infrastruktury transportowej (komunikacji zbiorowej) łączącej obszary wiejskie z ośrodkami miejskimi w celu ułatwienia dostępu ludności wiejskiej do usług publicznych średniego rzędu oraz miejsc pracy w małych miastach i ośrodkach regionalnych.

Równoległe do inwestycji transportowych, wspierane będą inwestycje w infrastrukturę teleinformatyczną. Rozwój tej infrastruktury, oprócz infrastruktury transportowej, jest czynnikiem wzmagającym spójność gospodarczą i społeczną, między innymi dzięki możliwościom jakie daje upowszechnienie dostępu do szerokopasmowego Internetu na obszarach wiejskich i słabo rozwiniętych. Działaniom w zakresie rozwoju infrastruktury teleinformatycznej będą towarzyszyć działania edukacyjne i szkoleniowe upowszechniające korzystanie z nowoczesnych technik informacyjnych w edukacji, usługach administracyjnych, działalności gospodarczej, kulturalnej itp.

Planowana interwencja na rzecz wsparcia procesów rozwojowych w regionach obejmuje także różne typy obszarów wiejskich i powinna być zróżnicowana w zależności od pełnionych funkcji i stopnia ich rozwoju. Przekrojowe podejście do rozwoju obszarów wiejskich wynika z potrzeby uwzględnienia ich różnorodności i jest ukierunkowane, z

jednej strony - na jak najlepsze wykorzystanie potencjałów rozwojowych najbardziej rozwiniętych obszarów wiejskich i zwiększanie możliwości absorpcji czynników wzrostu (służyć temu będzie rozwijanie powiązań funkcjonalnych z miastami). Z drugiej strony - odnosi się do specjalnego traktowania tych terenów wiejskich, które odznaczają się słabszym dostępem do usług publicznych warunkującym możliwości rozwojowe. Obszary wiejskie powinny być postrzegane w sensie funkcjonalnym, nie tylko przez pryzmat działalności rolniczej.

Pełniejsze wykorzystanie zasobów endogenicznych obszarów wiejskich w procesach rozwoju kraju i rozwoju regionalnego odbywać się będzie poprzez integrację funkcjonalną tych obszarów z miastami, wzmacnianie absorpcji procesów rozwojowych pochodzących z zewnątrz (rozwój infrastruktury, w tym m.in. transportowej, energetycznej i środowiskowej, wspomaganie rozwoju zasobów ludzkich, wsparcie dla lokalizacji firm, w tym głównie wykorzystujących lokalne zasoby materialne, tworzących zielone miejsca pracy), wspomaganie specjalizacji terytorialnej oraz zapewnienie jednolitych standardów w zakresie dostępu do podstawowych usług i dóbr publicznych.

Istotne znaczenie dla wspomagania rozwoju obszarów wiejskich zależnych od rolnictwa mają działania ukierunkowane na wzrost konkurencyjności i modernizację rolnictwa oraz rybactwa. W tym kontekście wspierane będą przemiany struktury sektora rolnego.

Polityka rozwoju powinna umożliwiać wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Poprawa warunków sprzyjających tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy na wsi i zwiększaniu mobilności zawodowej między obszarami wiejskimi a miastami odbywać się będzie m.in. poprzez działania na rzecz wsparcia różnicowania działalności gospodarczej producentów rolnych, usprawnienie systemu edukacyjnego na obszarach wiejskich (w tym podniesienie jakości i poprawa dostępności szkolnictwa zawodowego i technicznego, dostosowanego do potrzeb lokalnego rynku pracy), a także wsparcie dla osób podejmujących pracę na odległość.

Warunkiem niezbędnym do zwiększenia efektywności polityki w odniesieniu do obszarów wiejskich jest zapewnienie zintegrowanego, wielosektorowego podejścia do planowania i podejmowania działań w ramach różnych polityk publicznych, w tym w szczególności w ramach polityki regionalnej, rolnej, społecznej, edukacyjnej, kulturalnej, ekologicznej i transportowej. Zastosowanie nowego podejścia ułatwi w najbliższych latach eliminowanie barier strukturalnych na wsi. Działania na rzecz wsparcia rozwoju obszarów wiejskich zmierzać będą w kierunku podnoszenia poziomu i jakości życia na wsi, poczynając od zapewnienia opieki i wychowania przedszkolnego, przez poprawę dostępu do edukacji i kultury, a następnie wsparcia rozwoju przedsiębiorczości pozarolniczej i rozwoju infrastruktury oraz poprawę dostępu do usług publicznych.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
wspieranie rozwoju ośrodków regionalnych i subregionalnych (m.in. rozwój funkcji o ponadlokalnym oddziaływaniu, rozbudowa infrastruktury związana ze specjalizacją gospodarczą, podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej – uzbrajanie terenów, dostępność przestrzenna, rozwój infrastruktury technicznej jako element zwiększający atrakcyjność zamieszkania i inwestycji)		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategii rozwoju województw
wspieranie rozwoju ośrodków o znaczeniu lokalnym w zakresie działań rewitalizacyjnych, rozbudowy infrastruktury, zwłaszcza komunikacyjnej, a także poprawy usług użyteczności publicznej i innych funkcji niezbędnych dla inicjowania procesów rozwojowych na poziomie lokalnym		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategii rozwoju województw

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich z uwzględnieniem ich potencjału endogenicznego (rolnicze, mieszane i przejściowe) i pełnionych przez nie funkcji - dywersyfikacja gospodarcza, mobilność zawodowa i przestrzenna, połączenia transportowe, restrukturyzacja i zwiększenie wydajności w rolnictwie i rybactwie, inwestycje poza rolnictwem, rozwój przedsiębiorczości, rozwój nowych funkcji obszarów wiejskich oraz wspieranie tworzenia nowych typów miejsc pracy zorientowanych na turystykę, ekologię, czy powiązanych z telepracą w różnych dziedzinach, działania na rzecz poprawy jakości życia i atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, strategię rozwoju województw
	zwiększenie dostępności transportowej - regionalnej i wewnątrzregionalnej (działania w zakresie połączeń transportowych na poziomie regionalnym i lokalnym)	Strategia Rozwoju Transportu, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategię rozwoju województw
zwiększenie dostępu do infrastruktury teleinformatycznej		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategię rozwoju województw

### III.3.4. Zwiększenie spójności terytorialnej

Udział polskich regionów w osiągnięciu celów rozwojowych kraju jest zróżnicowany. Głównymi kreatorami wzrostu i zatrudnienia stają się regiony o konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarce, a przede wszystkim największe i najbardziej dynamiczne aglomeracje położone na ich terenie.

Nierównomierność tempa rozwoju i zagrożenia jakie wynikają ze wzrostu dysproporcji między regionami i wewnątrz nich, grupami społecznymi czy sektorami gospodarki wymagają od polityki gospodarczej reakcji na wyzwania w zakresie likwidacji zapóźnień i wspierania podnoszenia konkurencyjności. Dlatego obok wspierania biegunów wzrostu istotne jest przede wszystkim stworzenie warunków do terytorialnego równoważenia rozwoju.

Rozwijanie czynników umożliwiających rozprzestrzenianie procesów rozwojowych prowadzone powinno być w dwóch wymiarach: przez rozszerzanie stref największego pozytywnego oddziaływania ośrodków wojewódzkich oraz przez wzmacnianie zdolności absorpcyjnych na obszarach województw – w miastach subregionalnych, powiatowych i na obszarach wiejskich.

Instrumentem realizacji tak zdefiniowanych celów rozwojowych kraju w odniesieniu do przestrzeni jest przede wszystkim polityka regionalna.

Dysproporcje terytorialne zarówno w Polsce, jak i w UE charakteryzuje tendencja wzrostowa i wynika ona bezpośrednio z szybszego wzrostu gospodarczego generowanego przede wszystkim przez największe obszary miejskie.

Jednym z obszarów strategicznych wyzwań dla polityki rozwoju i polityki regionalnej jest więc zapewnienie spójności wewnętrznej kraju oraz niedopuszczenie do nadmiernych różnicowań przestrzennych.

Oprócz obszarów gdzie koncentrują się determinanty rozwoju, istnieją obszary, które w związku z kumulacją barier rozwojowych nie mają możliwości wykorzystania swoich

zasobów przestrzennych w celu zwiększenia konkurencyjności i innowacyjności, a tym samym możliwości większej partycypacji w tworzeniu wzrostu gospodarczego. Obszary te określane są jako obszary problemowe, wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji, przy wsparciu instrumentów właściwych polityce regionalnej.<sup>29</sup>

Procesy marginalizacji są w Polsce - inaczej niż w krajach wysoko rozwiniętych - silnie skoncentrowane terytorialnie na peryferyjnych obszarach wiejskich oraz na obszarach przemysłowych, tracących funkcje gospodarcze, przygranicznych i o niskiej dostępności transportowej, w szczególności na terenie Polski Wschodniej. Jest to największy obszar problemowy kraju, który nadal potrzebuje specjalnego traktowania, ponieważ spójność tego obszaru z resztą kraju i UE jest niewystarczająca w każdym z jej przekrojów: gospodarczym, społecznym i przestrzennym. Województwa Polski Wschodniej: (podkarpackie, świętokrzyskie, lubelskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie), mimo znaczącej poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej w ostatnich latach, nadal charakteryzują się niskim w skali kraju i UE poziomem rozwoju, starzejącym się społeczeństwem, gorszym niż reszta kraju poziomem wykształcenia, zapóźnieniami infrastrukturalnymi, niskim poziomem warunków życia (w tym dostępu do dóbr i usług), słabą produktywnością wszystkich sektorów gospodarki oraz niską dostępnością transportową. Potencjał tej części kraju, który wspomagany odpowiednią interwencją publiczną może zostać wykorzystany do zwiększenia udziału województw Polski Wschodniej we wzroście gospodarczym, istnieje m.in. w następujących dziedzinach: proekologiczny model rolnictwa i żywności wysokiej jakości, działalność naukowa w zakresie biotechnologii, rozwój usług specjalistycznych z wykorzystaniem miejscowego zaplecza naukowo-badawczego, logistyka międzynarodowa w kierunku wschód-zachód, produkcja biopaliw.

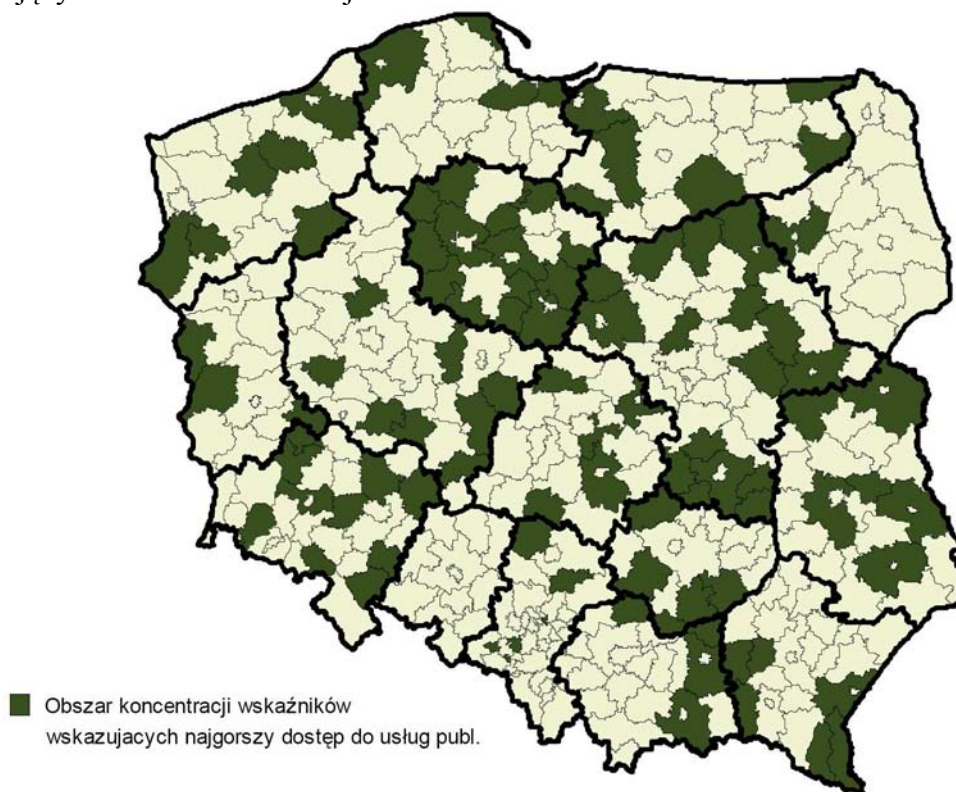
Polityka regionalna oferuje w tym zakresie rozwiązanie polegające na uruchomieniu odpowiednich interwencji zewnętrznych eliminujących bariery rozwojowe i pozwalających lepiej wykorzystać potencjał endogeniczny danego regionu, ale też uzyskać dostęp do niezbędnych czynników egzogenicznych. W celu zapewnienia spójności w wymiarze krajowym, w ramach obszarów strategicznej interwencji prowadzone będą działania na rzecz wzmacniania istniejącej sieci miast i wspomaganie urbanizacji, rozwoju zasobów ludzkich i kapitału społecznego, rozwoju przedsiębiorczości oraz tworzenia infrastrukturalnych i instytucjonalnych warunków do zwiększenia poziomu inwestycji i wzrostu wydajności pracy.

Terytorium zagrożonym marginalizacją są obszary wiejskie o najbardziej niekorzystnych wskaźnikach rozwoju społeczno-gospodarczego i najniższym poziomie dostępu mieszkańców do usług i dóbr warunkujących możliwości rozwojowe. Charakteryzuje je wysoki poziom zatrudnienia w rolnictwie, niski poziom rozwoju przedsiębiorczości, duży odsetek osób o niskim poziomie wykształcenia i niskich kwalifikacjach zawodowych, niski poziom dochodów budżetów lokalnych, a w efekcie niski poziom inwestycji oraz wyposażenia infrastrukturalnego. Dodatkowo, na tych obszarach występować może zjawisko depopulacji i defeminizacji. Obszary te są często zbyt odległe i słabo skomunikowane z ośrodkami miejskimi.

---

<sup>29</sup> Kategorie obszarów funkcjonalnych zostały scharakteryzowane w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 13 grudnia 2011 r.

Mapa 1: Obszary koncentracji działań na rzecz wyrównywania dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe<sup>30</sup>



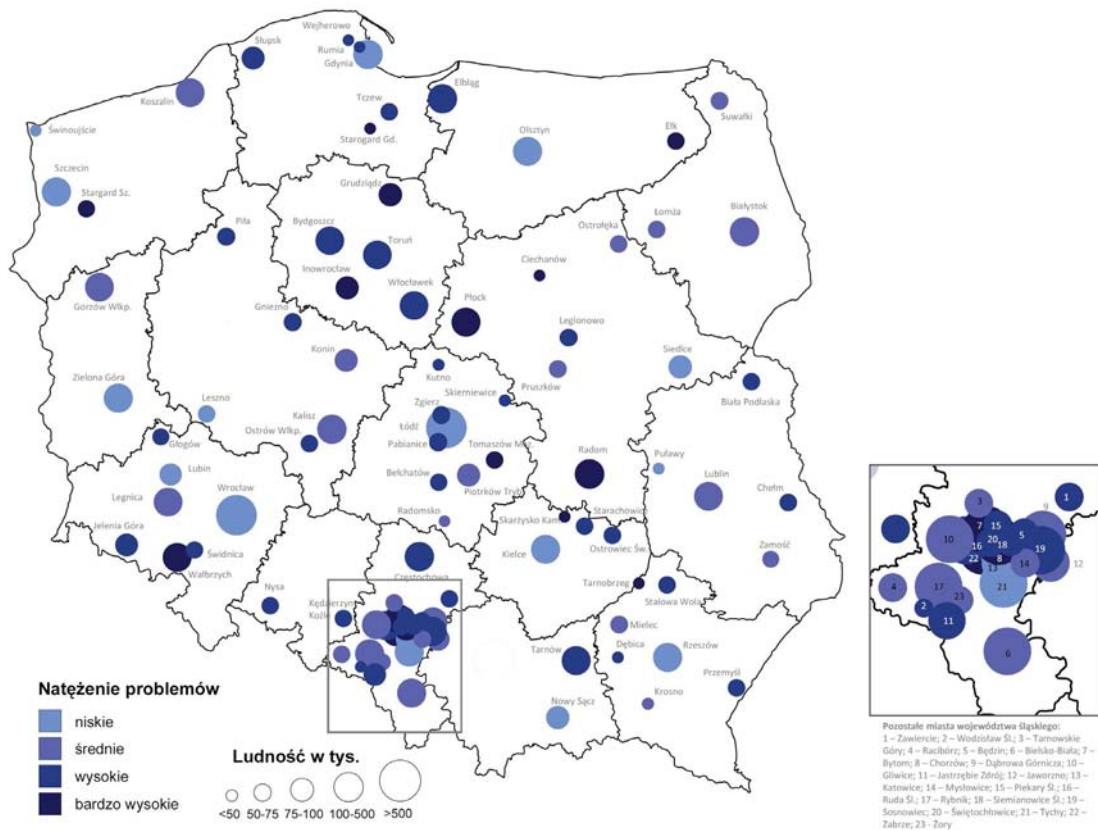
Źródło: MRR.

Na obszarach wiejskich o najslabszych perspektywach rozwojowych przewiduje się działania, które spowodują zmniejszenie zróżnicowań poziomu dostępu do usług (edukacyjnych, zdrowotnych, kultury, sportu, transportowych, doradztwa biznesowego, lokalnej infrastruktury transportowej, infrastruktury służącej inwestycjom w pozarolnicze działy gospodarki) warunkujących włączenie się mieszkańców tych obszarów w regionalne procesy rozwojowe.

Kolejną grupą obszarów zagrożonych marginalizacją są obszary miejskie oraz zurbanizowane obszary przemysłowe, których tempo rozwoju znacznie zmniejszyło się. Obserwuje się tam zjawiska ubożenia ludności oraz spadku nakładów inwestycyjnych. Problem koncentracji zjawisk ubóstwa, patologii społecznych, utraty funkcji ekonomicznych obejmuje w rosnącym stopniu także niektóre dzielnice położone nawet w najbardziej dynamicznych miastach.

<sup>30</sup> Mapa wskazuje powiaty, w których występuje co najmniej 6 z dziewięciu niekorzystnych zjawisk: odsetek dzieci w wieku lat 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (przedszkola, punkty i zespoły przedszkolne) - poniżej 50%; średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego w części matematyczno-przyrodniczej w 2008 r. - co najmniej 15% niższe od średniej krajowej; liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów przypadająca na 1 komputer z dostępem szerokopasmowym w 2008 r. - co najmniej 20% większa od średniej krajowej; odsetek ludności korzystającej z kanalizacji w 2008 r. - poniżej 50%; udział odpadów poddanych odzyskowi w odniesieniu do ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku (2008) - poniżej 50%; liczba lekarzy na 10000 mieszkańców w 2008 r. - co najmniej 50% mniejsza od średniej krajowej; liczba osób przypadających na 1 zakład opieki ambulatoryjnej w 2008 r. - co najmniej 40% większa od średniej krajowej; zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych - powyżej średniej krajowej w 2006 r.; średnia liczba uczestników imprez w domach i ośrodkach kultury, klubach i świetlicach w latach 2003- 2007 na 1 mieszkańca - poniżej średniej krajowej; frekwencja w wyborach samorządowych w 2006 r. - niższa niż 45%. Dokładne granice obszarów strategicznej interwencji wyznaczone zostaną w Strategiach Rozwoju Województw oraz Planach Zagospodarowania Przestrzennego Województw na podstawie najbardziej odpowiednich dla danego regionu wskaźników obrazujących nasilenie różnych problemów na poziomie regionalnym.

Mapa 2: Obszary strategicznej interwencji na rzecz restrukturyzacji i rewitalizacji miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze<sup>31</sup>



Źródło: MRR.

Wyzwaniem w odniesieniu do ww. obszarów jest zastosowanie instrumentów restrukturyzacji i przywracania na ścieżkę wzrostu dużych obszarów miejskich, jak i wspomagania kompleksowej rewitalizacji i restrukturyzacji społeczno-gospodarczej obszarów w mniejszych skalach przestrzennych. Wyzwanie to zakłada wprowadzenie krajowej polityki miejskiej jako ważnego elementu polityki regionalnej.

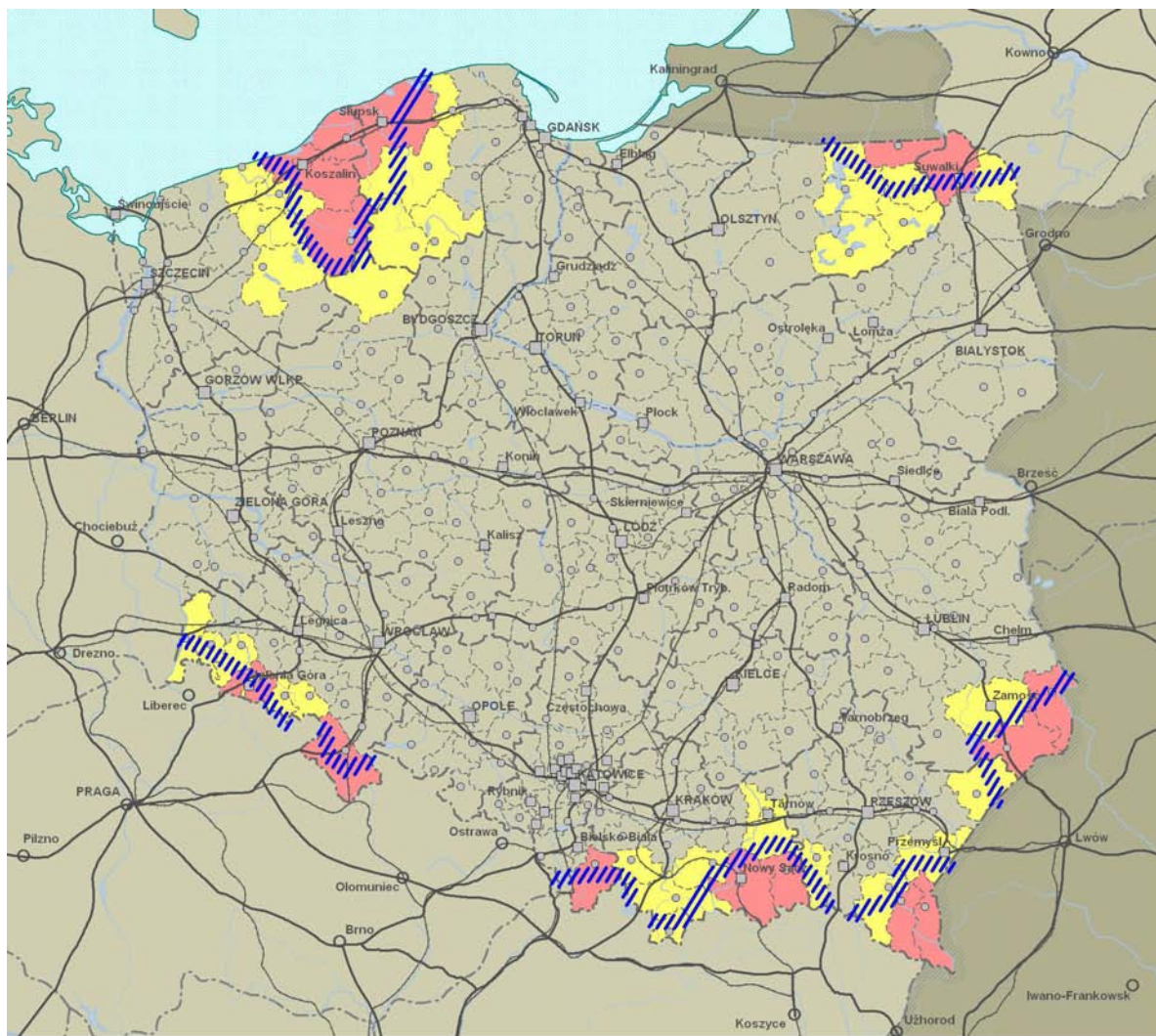
Jako obszary zagrożone procesami marginalizacji identyfikuje się także niektóre obszary przygraniczne szczególnie narażone na zjawiska negatywne, związane z niską krajową dostępnością terytorialną, różnicami kulturowymi, społecznymi oraz zjawiskiem drenażu endogenicznych potencjałów regionalnych przez regiony zagraniczne. Polityka regionalna w odniesieniu do tych typów terytoriów adresuje działania służące zmniejszaniu barier, zwiększaniu współpracy gospodarczej, dialogu politycznego i międzykulturowego oraz zwiększaniu konkurencyjności i atrakcyjności zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym, pozwalającej na pełne wykorzystanie endogenicznych potencjałów rozwojowych. Szczególne znaczenie mają działania ożywiające gospodarczo obszary położone przy granicach z państwami nie będącymi członkami UE – Rosją, Białorusią i Ukrainą.

Jednym z ważniejszych czynników stymulujących wzrost gospodarczy i umożliwiających rozprzestrzenianie procesów rozwojowych jest nowoczesna infrastruktura transportowa,

<sup>31</sup> Mapa wskazuje przybliżoną grupę miast, do których kierowana będzie interwencja. Dokładne wyznaczenie obszarów zdegradowanych i tych części miast, które wymagają interwencji odbywać się będzie na poziomie regionalnym. Obszary te będą wskazane w Strategiach Rozwoju Województw oraz w Planach Zagospodarowania Przestrzennego Województw.

rozumiana funkcjonalnie - jako warunek uruchomienia innych możliwości wykorzystania zasobów i szans rozwojowych. Niska dostępność komunikacyjna niektórych obszarów Polski, zwłaszcza miast, gdzie występuje koncentracja funkcji społeczno-gospodarczych oraz gdzie umiejscowione są najważniejsze władze rządowe i samorządowe, jest jedną z najważniejszych barier rozwojowych.

Mapa 3: Obszary strategicznej interwencji polityki regionalnej na rzecz zwiększenia dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich

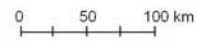


Kategorie administracyjne ośrodków miejskich

- stołeczny i wojewódzki
- powiatowy grodzki
- powiatowy
- miasta poza granicami kraju o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys.

Powiaty charakteryzujące się uśrednioną dostępnością czasową samochodem osobowym do ośrodków wojewódzkich:

- żłą (90-120 minut jazdy samochodem)
- bardzo żłą (powyżej 120 minut jazdy samochodem)
- ▨ zasięg obszarów o najgorszej dostępności czasowej samochodem osobowym



Źródło: MRR.

Planowane w ramach polityki regionalnej działania służące zapewnieniu odpowiedniego potencjału transportowego poprawią dostępność do ośrodków innowacji, centrów nauki i wiedzy oraz rynków pracy, edukacji, opieki medycznej itp., wspomagając jednocześnie

efekt rozprzestrzeniania się innowacji na obszary peryferyjne oraz przeciwdziałając procesom marginalizacji.

Istotnym kierunkiem wspierania obszarów granicznych jest rozwijanie infrastruktury granicznej, w tym także tej o znaczeniu lokalnym. Jej brak jest często podstawową barierą (rozumianą również dosłownie) współpracy transgranicznej.

ŚSRK		Przełożenie na działania odpowiednich strategii
Działania 2012-2015	Działania 2016-2020	
przeciwdziałanie procesom marginalizacji w skali krajowej poprzez działania na rzecz wzmocnienia istniejącej sieci miast i wspomaganie urbanizacji, rozwój zasobów ludzkich i kapitału społecznego, rozwój przedsiębiorczości oraz tworzenie infrastrukturalnych i instytucjonalnych warunków do zwiększenia poziomu inwestycji i wzrostu wydajności pracy		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategię rozwoju województw
działania wyrównawcze na najbardziej zapóźnionych obszarach wiejskich na rzecz zwiększenia dostępu i jakości podstawowych usług publicznych		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa, strategię rozwoju województw
skoncentrowane i zintegrowane działania (infrastruktura, zagadnienia społeczne i gospodarcze) w zakresie rewitalizacji miast i obszarów tracących dotychczasowe funkcje		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategię rozwoju województw
oddziaływanie na obszary przygraniczne w celu przełamania barier rozwojowych i odblokowania ich potencjałów (ze szczególnym uwzględnieniem granicy obszaru Schengen)		Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategię rozwoju województw
zwiększenie dostępności przestrzennej obszarów peryferyjnych (rozbudowa i modernizacja infrastruktury transportowej – drogowej i kolejowej oraz polepszanie jakości środków transportu zbiorowego uzupełniające działania w zakresie połączeń transportowych na poziomie regionalnym i lokalnym)		Strategia Rozwoju Transportu, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategię rozwoju województw
zwiększenie dostępu do infrastruktury teleinformatycznej		Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, strategię rozwoju województw

## RAMY REALIZACYJNE

### Ramy finansowe

Wśród najistotniejszych wyzwań stojących przed polityką rozwoju w horyzoncie średniookresowej strategii rozwoju kraju znajduje się realizacja zaplanowanych działań modernizacyjnych, przy jednoczesnej redukcji deficytu sektora *general government*<sup>32</sup>, a następnie osiągnięciu i utrzymaniu średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego 1% PKB. Głównym celem polityki gospodarczej rządu w średnim okresie jest stworzenie warunków do szybkiego i zrównoważonego wzrostu, przy zapewnieniu optymalnego tempa konsolidacji finansów publicznych (zgodnie z kolejnymi *Programami konwergencji*). Polityka rozwoju powinna zatem być realizowana tak, aby utrzymać dług publiczny w granicach wynikających z Konstytucji RP oraz Paktu Stabilności i Wzrostu. Z drugiej strony, redukcja długu publicznego i deficytu powinna być prowadzona takimi środkami, by nie hamować rozwoju kraju.

Trudna do określenia jest skala dochodów i wydatków instytucji rządowych i samorządowych w perspektywie 2020 roku. Wpływ na to będzie miał z jednej strony rozwój sytuacji w gospodarce światowej, a w szczególności w strefie euro, z drugiej zaś gotowość do realizowania reform strukturalnych w Polsce. Niejasna jest również skala środków unijnych, jakie będą możliwe do pozyskania w ramach perspektywy finansowej 2014–2020. Nie jest więc możliwe precyzyjne określenie poziomu nakładów, które są niezbędne dla zrealizowania zaplanowanych działań rozwojowych. Proponowane ujęcie ram finansowych opiera się na odejściu od finansowania tych działań deficytem sektora *general government* na rzecz zmian w strukturze wydatków publicznych. Dlatego też podstawowym założeniem dla określenia ram finansowych ŚSRK jest wzrost wydatków na działania rozwojowe w wydatkach publicznych ogółem osiągany nie poprzez wzrost deficytu sektora *general government*, ale przez zmniejszenie wydatków w obszarach przynoszących najmniejszy impuls rozwojowy na rzecz obszarów prorozwojowych.

ŚSRK 2020 wskazuje na konieczność realizacji określonych inwestycji, jednak jest dokumentem kierunkowym. Zgodnie z hierarchicznym systemem planowania poszczególne projekty będą realizowane na podstawie programów, planów i innych dokumentów operacyjnych przewidzianych w krajowym systemie strategicznego zarządzania i przyjmowanych przez właściwe organy państwa tak na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. To w ramach tych dokumentów będą podejmowane decyzje dotyczące wysokości i sposobu finansowania oraz dokładnych lat realizacji. Zapisy tych dokumentów powinny stać się podstawą do tworzenia wieloletnich planów finansowych państwa, ustaw budżetowych oraz wieloletnich prognoz finansowych JST, budżetów jednostek samorządu terytorialnego i planów finansowych innych jednostek sektora finansów publicznych. Realizacja zaplanowanych zamierzeń inwestycyjnych powinna odbywać się w ramach środków zaplanowanych w budżecie państwa na dany rok i nie powinna stanowić podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu państwa. Tam, gdzie do realizacji przedsięwzięć będą wykorzystywane środki UE, zostaną one alokowane w ramach odpowiednich programów operacyjnych lub innych dokumentów programowych. Ważną rolę w realizacji ŚSRK 2020 będą odgrywały także środki finansowe prywatnych podmiotów, w tym również zaangażowane w rozwój infrastruktury.

---

<sup>32</sup> Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Zamierzenia inwestycyjne wynikające z ŚSRK mają zatem charakter ramowy – określają pożądane inwestycje, niemniej jednak pozostawiają ich realizację odpowiednim instytucjom i warunkują zmieniającymi się w czasie możliwościami finansowymi i administracyjnymi. Ramy finansowe pokazują skalę pożądanego zaangażowania finansowego w realizację przedsięwzięć w poszczególnych obszarach rozwoju społeczno-gospodarczego w najbliższych dziesięciu latach.

### Poziom finansowania działań rozwojowych

Szacunków wydatków rozwojowych na lata 2011-2020 dokonano w oparciu o następujące założenia makroekonomiczne:<sup>33</sup> przyjęto tempo wzrostu PKB na poziomie 3,5% średniorocznie do roku 2020; założono kontynuację konsolidacji fiskalnej - systematyczny spadek wydatków sektora *general government* oraz redukcję deficytu do poziomu 1% PKB. Uwzględniono w szacunkach skutki reform w zakresie finansów publicznych, m.in. podwyższenie składki rentowej, wprowadzenie podatków od niektórych kopaliny. Przyjęte założenia wynikające z konsolidacji fiskalnej oznaczają, że warunkiem niezbędnym dla realizacji potrzeb rozwojowych kraju, przy jednoczesnej redukcji deficytu sektora *general government*, jest racjonalizacja struktury wydatków publicznych i ich reorientacja na te działania, które są kluczowe dla rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego kraju. Takie podejście powinno pozwolić na zwiększenie poziomu wydatków rozwojowych w 2020 roku do 17,6% PKB (wobec 16,4% w 2010 roku).

Obszar strategiczny ŚSRK **Sprawne i efektywne państwo** zakłada zmianę struktury wydatków publicznych, polegającą na przeniesieniu ciężaru z wydatków bieżących na rozwojowe. Do wydatków rozwojowych<sup>34</sup> zaliczyć należy nakłady na: badania i rozwój (w tym badania podstawowe); edukację; ochronę zdrowia; kulturę; sprawy gospodarcze (rolnictwo, transport, telekomunikacja); ochronę środowiska (zarządzanie ściekami, zmniejszanie zanieczyszczeń); zaopatrzenie w wodę.

Obszar strategiczny **Konkurencyjna gospodarka** (Cele II.2, II.3 i II.4) wskazuje badania i rozwój, dyfuzję technologii oraz podnoszenie kwalifikacji zasobów pracy jako obszary, które mają szczególne znaczenie dla podniesienia innowacyjności gospodarki i przyspieszenia wzrostu. Zwiększenie nakładów na B+R będzie szczególnie istotne dla tworzenia nowych technologii i innowacji oraz wdrażania wyników badań. Jednocześnie dzięki zwiększeniu nakładów na B+R możliwe będzie osiągnięcie innych celów wynikających ze Strategii, tj. poprawy stanu środowiska i obniżenie energochłonności, upowszechnianie usług e-government i wykorzystanie technologii cyfrowych w gospodarce.

Utrzymanie na obecnym poziomie oraz realokacja i efektywniejsze wykorzystanie środków na edukację i oświatę pozwoli na szybsze budowanie kapitału ludzkiego w Polsce. Cel II.4 Rozwój kapitału ludzkiego koncentruje się także na podnoszeniu aktywności zawodowej. Osiągnięcie tego będzie możliwe poprzez wyższe nakłady na instytucjonalną opiekę nad małym dzieckiem (rozwój sieci instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 i sieci przedszkoli) oraz szkolnictwo wyższe (zapewnienie

<sup>33</sup> Do wydatków prorozwojowych zalicza się wydatki (wg klasyfikacji COFOG):

- B+R we wszystkich kategoriach,
- z kategorii sprawy gospodarcze: część rolnictwa (22%), transport, telekomunikację, badania podstawowe,
- z kategorii ochrona środowiska: zarządzanie ściekami (80%) i zmniejszanie zanieczyszczeń,
- z kategorii gospodarka mieszkaniowa i komunalna: zaopatrzenie w wodę (50%),
- kategorię: ochrona zdrowia,
- z kategorii rekreacja, kultura i religia: usługi kulturalne,
- kategorię : edukacja.

<sup>34</sup> Według klasyfikacji COFOG obejmującej sektor rządowy i samorządowy.

wykwalifikowanych kadr dla gospodarki). Skalę aktywizacji zawodowej osób w wieku 45-65 lat wzmocnić mogą także proponowane reformy systemu zabezpieczenia społecznego oraz rynku pracy. Przyczyniać się to będzie także do zmniejszenia marginalizacji społecznej (Cel III.1 Integracja społeczna).

Budowa nowoczesnych połączeń transportowych pozwoli na zwiększenie dostępności kraju (przyczyniając się do większej spójności terytorialnej- Cel III.3 Wzmocnienie mechanizmów dyfuzji oraz integracja przestrzenna dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów województw) oraz wpłynie na obniżenie liczby wypadków drogowych (Cel I.3.3. Zwiększenie bezpieczeństwa obywatela) i kosztów transportu. W dłuższej perspektywie możliwe będzie zatem domknięcie luki infrastrukturalnej pomiędzy krajami UE-15, a Polską (Cel II.7. Zwiększenie efektywności zarządzania w sektorze transportowym).

Pamiętać należy także o wyzwaniach w zakresie zdrowia publicznego, wynikających z procesów demograficznych. Starzenie się społeczeństwa i potrzeba powstrzymania kurczenia się zasobów pracy wymusza nie tylko zwiększenie (od 2013 r.), ale i reorientację wydatków w tej dziedzinie. Poprawa dostępności usług zdrowotnych oraz lepsze zarządzanie zdrowiem publicznym wpisują się w cele: III.2. Zapewnienie dostępu i określonych standardów usług publicznych, I.3.3. Zwiększenie bezpieczeństwa obywatela, III.3.4. Zwiększenie spójności terytorialnej. Służyć temu będzie przede wszystkim zwiększenie nakładów na badania i rozwój, wyposażenie medyczne oraz na profilaktykę (dział Zdrowie publiczne w klasyfikacji COFOG).

**Tabela 1. Strategiczne zadania państwa, priorytety rozwojowe w perspektywie średniookresowej oraz sposób ich realizacji i skala wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych (wg klasyfikacji COFOG<sup>35</sup>)**

Strategiczne zadania państwa i priorytety ŚSRK	Sposób realizacji i skala wydatków
Konsolidacja finansów publicznych.	Systematyczny spadek wydatków sektora <i>general government</i> .
II.1.1. Uzdrawienie finansów publicznych	
Modernizacja struktury wydatków publicznych, w tym zwiększenie udziału wydatków rozwojowych (realokacja wydatków publicznych, stopniowe zastępowanie wydatków ze środków UE finansowaniem krajowym). Zmiany zarządzania politykami publicznymi (m.in. terytorializacja polityk publicznych) oraz zasad finansowania zadań z nich wynikających. I.2.1 Modernizacja struktury wydatków publicznych	Wzrost nakładów modernizacyjnych z 16,4% w 2010 r. i 16,9% PKB w 2011 r. do 17,6,% PKB w 2020 r.
Zwiększenie efektywności świadczeń społecznych (choroba, macierzyństwo, inwalidztwo, wypadki przy pracy, bezrobocie, starość). Stopniowe, rozłożone w czasie podnoszenie i zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, począwszy od 2013 roku.	Zmniejszenie wydatków na <i>Ochronę socjalną</i> z 16,2% PKB w 2011 r. do 14,6% PKB w 2020 r. w wyniku zwiększania aktywności zawodowej i poprawy efektywności świadczeń.
II.1.1. Uzdrawienie finansów publicznych II.4.1. Zwiększanie aktywności zawodowej	
Wdrożenie kompleksowych rozwiązań w zakresie polityki prorodzinnej (elastyczne formy zatrudnienia, różne formy opieki nad dzieckiem, polityka mieszkaniowa itp.). II.4.1. Zwiększanie aktywności zawodowej	Utrzymanie nakładów na <i>Edukację przedszkolną i podstawową</i> na poziomie ok.1,8-1,9% PKB do 2020 r. (mimo negatywnych trendów demograficznych)
Wdrożenie rozwiązań wynikających z negatywnych trendów demograficznych oraz wydłużania wieku emerytalnego, w zakresie	Wzrost nakładów w obszarze <i>Ochrona zdrowia</i> z 5,1% PKB w 2011 r. do 6,1% PKB w 2020 r. - wzrost wydatków na

<sup>35</sup> Zgodnie z terminologią stosowaną przez GUS.

Strategiczne zadania państwa i priorytety ŚSRK	Sposób realizacji i skala wydatków
<p>rynku pracy i opieki zdrowotnej.</p> <p>Działania z zakresu zdrowia publicznego (precyzyjnie adresowana profilaktyka, kampanie informacyjne i popularyzacyjne) obejmujące choroby cywilizacyjne.</p> <p>I.3.3. Zwiększenie bezpieczeństwa obywatela</p> <p>II.4.2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego</p>	<p><i>Produkty, urządzenia i sprzęt medyczny</i> o 0,2 pkt proc.; wzrost wydatków na <i>Usługi w zakresie zdrowia publicznego</i> o 1,2 pkt proc., wzrost wydatków na <i>B+R zdrowie</i> o 0,1 pkt proc.</p>
<p>Modernizacja systemu kwalifikacji zawodowych oraz zapewnienie przekwalifikowania pracowników restrukturyzowanych przedsiębiorstw.</p> <p>Zmiany w systemie edukacji i szkolnictwa wyższego sprzyjające podniesieniu jakości nauczania i budowie społeczeństwa opartego na wiedzy.</p> <p>II.4.2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego</p>	<p>Utrzymanie nakładów na <i>Edukację</i> na poziomie 5,4-5,6% PKB do 2020 r. (mimo negatywnych trendów demograficznych)</p>
<p>Zwiększenie efektywności działań w obszarze ochrony środowiska, w tym stworzenie systemu adaptacji do zmian klimatu i systemu ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, zarządzanie ryzykiem powodziowym.</p> <p>Wprowadzenie systemu zarządzania zasobami przyrodniczymi (w tym zasobami kopalin strategicznych i wód podziemnych).</p> <p>Działania minimalizujące ryzyko powodziowe.</p> <p>Działania z zakresu racjonalnej gospodarki odpadami.</p> <p>II.6.1. Racjonalne gospodarowanie zasobami</p> <p>II.6.4. Poprawa stanu środowiska</p> <p>II.6.5. Adaptacja do zmian klimatu</p>	<p>Wzrost nakładów na <i>B+R Ochrona środowiska</i> do 0,06% PKB w 2020 r., wzrost nakładów na <i>Zmniejszanie zanieczyszczeń</i> do 2015 r.</p>
<p>Wprowadzenie systemu wspierania innowacji (preferencje dla innowacji – zróżnicowanie instrumentów; powiązanie nauki z biznesem, zwiększenie nakładów na B+R, wykorzystanie i ukierunkowanie BIZ)</p> <p>Określenie i wsparcie nowoczesnych technologii mogących stanowić przewagę konkurencyjne gospodarki (np. czyste technologie, medycyna, wzmocnienie przemysłowe, agrobiologia).</p> <p>II.3.1. Wzrost popytu na wyniki badań naukowych</p> <p>II.3.2. Podwyższenie stopnia komercjalizacji badań</p> <p>II.3.3. Zapewnienie kadr dla B+R</p> <p>II.3.4. Zwiększenie wykorzystania rozwiązań innowacyjnych</p>	<p>Zwiększenie nakładów na B+R z 0,13%PKB w 2011 r. do 0,4% PKB w 2020 r. oraz na badania podstawowe z 0,3% PKB w 2011 r. do 0,5% PKB w 2020 r.</p>
<p>Rozwój energetycznych projektów infrastrukturalnych (modernizacja linii przesyłowych, rozbudowa infrastruktury przesyłowej, rozbudowa wybranych rurociągów produktowych, wdrożenie programu polskiej energetyki jądrowej, zwiększenie udziału OZE).</p> <p>II.6.2. Poprawa efektywności energetycznej</p> <p>II.6.3. Zwiększenie dywersyfikacji dostaw paliw i energii</p>	<p>Wzrost wydatków na <i>B+R Sprawy gospodarcze</i> do 0,12% PKB w 2020 r.</p> <p>Wzrost nakładów na <i>B+R Ochrona środowiska</i> do 0,06% PKB w 2020 r.</p>
<p>Infrastruktura drogowa - wysokiej jakości połączenia drogowe na linii miasta wojewódzkie – Warszawa; budowa obwodnic; budowa i modernizacja połączeń lokalnych (dostępność do rynków pracy).</p> <p>Infrastruktura kolejowa – budowa sieci połączeń o wysokim standardzie pomiędzy najważniejszymi ośrodkami gospodarczo-społecznymi; modernizacja połączeń kolejowych umożliwiających dostęp do rynków pracy.</p> <p>II.7.1. Zwiększenie efektywności zarządzania w sektorze transportowym</p> <p>II.7.2. Modernizacja i rozbudowa połączeń transportowych</p> <p>II.7.3. Udrożnienie obszarów miejskich</p>	<p>Utrzymanie nakładów na <i>Transport</i> (średniorocznie w okresie 2011-2020) na poziomie 4,1% PKB.</p>

Aby możliwa była realizacja przedsięwzięć rozwojowych przy zachowaniu stabilności makroekonomicznej kraju, publiczne nakłady na tego typu działania powinny w 2020 r. sięgnąć 17,6% PKB. Oznacza to, że na działania rozwojowe w latach 2011-2020 możliwe byłoby przeznaczenie około 3 bln zł z środków publicznych.

### Struktura wydatków rozwojowych

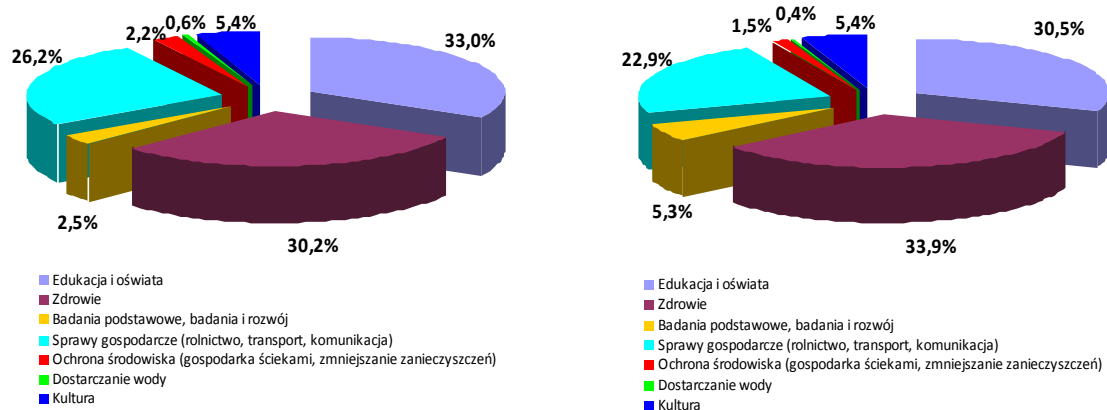
Większość wydatków rozwojowych w okresie 2011-2020 przeznaczana będzie na 3 obszary: edukacja, ochrona zdrowia i sprawy gospodarcze (w tym transport, rolnictwo, telekomunikacja – w tym cyfryzacja). Na te obszary interwencji przeznaczonych będzie przeszło 88% (2 621,8 mld zł.) wydatków rozwojowych ogółem, co stanowi około 15,4 % PKB.

**Tabela 2. Środki rozwojowe<sup>36</sup> (wg klasyfikacji COFOG)**

wydatki rozwojowe <sup>37</sup>	2011	2020	średniorocznie w latach 2011-2020	razem 2011-2020	2011	2020
	mln zł				% PKB	
Edukacja	82 068	108 065	93 595	935 951	5,6%	5,4%
Ochrona zdrowia	75 007	120 055	93 752	937 521	5,1%	6,0%
Badania podstawowe	4 289	10 919	7 299	72 988	0,3%	0,5%
Badania i rozwój	1 977	7 710	4 596	45 961	0,1%	0,4%
Sprawy gospodarcze (rolnictwo, transport, telekomunikacja)	65 094	81 001	74 458	744 582	4,4%	4,0%
Ochrona środowiska (zarządzanie ściekami, zmniejszanie zanieczyszczeń)	5 415	5 371	5 973	59 735	0,4%	0,3%
Zaopatrzenie w wodę	1 375	1 440	1 589	15 889	0,1%	0,1%
Usługi kulturalne	13 355	19 222	16 354	163 541	0,9%	1,0%
<b>Rozwojowe razem</b>	<b>248 580</b>	<b>353 784</b>	<b>297 617</b>	<b>2 976 170</b>	<b>16,9%</b>	<b>17,6%</b>

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów<sup>38</sup>

**Wykres 1. Udział poszczególnych kategorii wydatków (wg COFOG) w wydatkach rozwojowych ogółem, w 2011 r. (lewy wykres) i 2020 r. (prawy wykres)**



Źródło: MRR

Należy jednak zauważyć, że mimo stałego wzrostu nakładów na **edukację**, ich udział w wydatkach rozwojowych będzie sukcesywnie malał z 33,0% w 2011 r. do 30,5% w 2020 r. Wzrośnie natomiast udział w wydatkach rozwojowych wydatków na ochronę **zdrowia** z

<sup>36</sup> W cenach stałych 2010 roku.

<sup>37</sup> Przyjęto, że w grupie *Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybołówstwo* wydatki rozwojowe będą stanowiły 22% ogółu wydatków w tej grupie w całym okresie 2011-2020; w grupie *Gospodarka ściekami* wydatki rozwojowe będą stanowiły 80% ogółu wydatków w tej grupie w całym okresie 2011-2020; w grupie *Dostarczanie wody* wydatki rozwojowe będą stanowiły 50% ogółu wydatków w tej grupie w całym okresie 2011-2020.

<sup>38</sup> Szczegółowe omówienie poszczególnych kategorii klasyfikacji COFOG dostępne pod adresem: <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=1>

30,2% w 2011 r. do 33,9% w 2020 r. W przypadku wydatków na edukację, udział w PKB zostanie utrzymany do 2020 r. mniej więcej na tym samym poziomie, nastąpi natomiast reorientacja ich struktury.

W początkowym okresie udział wydatków na **sprawy gospodarcze** w wydatkach rozwojowych ogółem nie ulegnie zmianie i będzie wynosił 26,0% do 2015 r., by następnie, po stopniowym spadku, ukształtować się na poziomie 22,9% w 2020 roku. W tej kategorii wiodące są wydatki na transport, które wynoszą około 96% wydatków w tej grupie, co stanowi około 24% wydatków rozwojowych ogółem w okresie 2011-2020. Udział wydatków na transport będzie wzrastać do 2014 r., osiągając pułap 25% wydatków rozwojowych (co stanowi będzie 4,3% PKB), a następnie spadnie do 22,0% w 2020 r. (3,9% PKB). Zmieniać się będzie struktura wydatków przeznaczonych na transport (zwłaszcza po 2015 r.) - wzrastać będzie udział wydatków na transport kolejowy. Związane to będzie z jednej strony ze zwiększaniem środków UE na tego rodzaju projekty, z drugiej zaś z realizacją w Polsce projektów kolei wysokich standardów i transportu multimodalnego w dużych miastach i na ich obszarach funkcjonalnych.

Na zbliżonym poziomie, wynoszącym 5,4% pozostanie udział w wydatkach rozwojowych wydatków na **usługi kulturalne**.

Mimo iż udział nakładów na **badania i rozwój** oraz na badania podstawowe w wydatkach rozwojowych ogółem w okresie 2011-2020 sięgać będzie jedynie 4,0%, niemniej jednak w tej kategorii wydatków nastąpi największy wzrost z 2,5% w 2011 r. do 5,3% w 2020 roku (łącznie z 0,4% PKB do 0,9% PKB w 2020 r.). Szacuje się, że na ten obszar będzie można przeznaczyć około 228 mld zł., z czego około 120 mld zł. z środków publicznych. Udział sektora prywatnego może sięgać 108 mld zł., co stanowi nieco ponad 47% wydatków na B+R.

Zmniejszy się udział wydatków na **ochronę środowiska** w wydatkach rozwojowych ogółem z 2,2% w 2011 r. do 1,5% w 2020 r.

#### **Kluczowe działania inwestycyjne w okresie do 2020 roku**

1. Internet szerokopasmowy
2. Sieć autostrad, dróg ekspresowych i obwodnic
3. Modernizacja linii kolejowych, wymiana taboru, modernizacja dworców
4. Modernizacja i rozbudowa lotnisk
5. Wzmocnienie morskich powiązań transportowych
6. Energetyka jądrowa
7. Sieci przesyłowe
8. Magazynowanie gazu, ropy i paliw płynnych
9. Gospodarka odpadami, infrastruktura oczyszczania ścieków

Wynikające z ŚSRK przedsięwzięcia zostaną bliżej oszacowane w momencie tworzenia wieloletnich planów i programów o charakterze operacyjnym i średniookresowym horyzoncie obowiązywania. Tylko część wydatków niezbędnych do poniesienia do roku 2013/2015 (w zależności od sektora) została już szczegółowo określona w obowiązujących dokumentach. Pamiętać także należy, że w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych np. drogowych znaczną część kosztów mogą stanowić wydatki na

sfinansowanie zakupu gruntów (w przypadku inwestycji po nowych trasach), których wartość może zmieniać się w czasie.

Rozkład środków rozwojowych w ujęciu dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju przedstawia tabela 4. Z przedstawionego rozkładu wynika, że część działań rozwojowych finansowanych z środków publicznych będzie realizowana w ramach kilku zintegrowanych strategii. Na etapie programowania działań rozwojowych trudno określić szczegółowy zakres interwencji w poszczególnych obszarach w ramach przypisanych im strategii. Tego typu przesądzenia będą możliwe dopiero na etapie operacyjnym, przy formułowaniu programów i rozdzielaniu działań do realizacji między poszczególne podmioty. Szczególnym przypadkiem jest Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, która nie przypisuje poszczególnych środków finansowych na wskazane w niej cele i priorytety. Ich realizacja odbywa się głównie poprzez instrumenty sektorowe, a więc w ramach interwencji pozostałych strategii zintegrowanych.

**Tabela 3. Rozkład środków finansowych (instytucje rządowe i samorządowe) na poszczególne strategie zintegrowane realizujące cele rozwojowe wskazane w ŚSRK (wg COFOG), w cenach stałych 2010 r.**

obszar interwencji	szacowana wielkość środków (mln zł)	wiodąca strategia zintegrowana	powiązana strategia zintegrowana
<b>Działalność ogólnopaństwowa</b>			
Badania podstawowe	72 988,3	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki	
Ogólne usługi publiczne w zakresie badań i rozwoju	4 091,1	Strategia Sprawne Państwo	
<b>Obrona narodowa</b>			
Badania i rozwój - obrona	1 185,0	Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP	
<b>Porządek i bezpieczeństwo publiczne</b>			
Badania i rozwój - porządek i bezpieczeństwo publiczne	286,6	Strategia Sprawne Państwo	
<b>Sprawy gospodarcze</b>			
Rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo i myślistwo	27 485,9	Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
Transport	710 890,6	Strategia Rozwoju Transportu	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa
Telekomunikacja	6 205,2	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa
Badania i rozwój - sprawy gospodarcze	18 137,3	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki	
<b>Ochrona środowiska</b>			
Zarządzanie ściekami	45 908,6	Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
Zmniejszanie zanieczyszczeń	13 826,4	Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko	Strategia Zrównoważonego

obszar interwencji	szacowana wielkość środków (mln zł)	wiodąca strategia zintegrowana	powiązana strategia zintegrowana
Badania i rozwój - ochrona środowiska	6 136,6	Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko	Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa
<b>Gospodarka mieszkaniowa i komunalna</b>			
Zaopatrzenie w wodę	15 889,0	Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko	
Badania i rozwój - mieszkalnictwo i urzędnictwo dla społeczności lokalnych	474,3	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	
<b>Ochrona zdrowia</b>			
Produkty, urządzenia i sprzęt medyczny	98 792,9	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	
Usługi dla pacjentów w lecznictwie otwartym	177 699,2	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
Usługi szpitalne	444 031,9	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	Strategia Sprawne Państwo
Usługi w zakresie zdrowia publicznego	197 862,5	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
Badania i rozwój - zdrowie	10 750,8	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa
Ochrona zdrowia - pozostałe	19 134,8	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	Strategia Sprawne Państwo
<b>Rekreacja, kultura i religia</b>			
Usługi kulturalne	163 541,4	Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego
Badania i rozwój - rekreacja, kultura i religia	830,1	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
<b>Edukacja</b>			
Edukacja przedszkolna i podstawowa	312 238,1	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa
Edukacja średnia (szkolnictwo gimnazjalne, licealne i zawodowe)	258 540,1	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
			Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
			Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi,

obszar interwencji	szacowana wielkość środków (mln zł)	wiodąca strategia zintegrowana	powiązana strategia zintegrowana
Edukacja policealna, nie będąca na poziomie wyższym	607,9	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	Rolnictwa i Rybactwa Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
Edukacja wyższa	257 160,8	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego
Edukacja nie sklasyfikowana wg poziomu	61 865,7	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
Usługi uzupełniające na potrzeby edukacji	34 319,9	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego
Badania i rozwój - edukacja	4 069,7	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	
Edukacja - pozostałe	11 218,9	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego	
<b>RAZEM<sup>39</sup></b>	<b>2 976 169,5</b>		

Źródło: MRR

Zgodnie z przypisanymi do poszczególnych strategii obszarami interwencji, szacuje się, że zakres publicznych środków finansowych przeznaczanych na cele rozwojowe w układzie zintegrowanych strategii będzie oscylował wokół:

1. Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki (SIEG): ok. 97,3 mld zł.  
Środki dodatkowe na działania wspólne wskazane w:  
- SRKL w części obszaru *edukacja (szkolnictwo wyższe)*.
2. Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego (SRKL): ok. 1 889,6 mld zł.  
Środki wspólne na działania wskazane w:  
- SRKS w części obszaru *rekreacja, kultura i religia, edukacja*;  
- KSRR w części obszaru *edukacja oraz ochrona zdrowia*;  
- SP w części obszaru *ochrona zdrowia*;  
- SIEG w części obszaru *edukacja (szkolnictwo wyższe)*;  
- SZRWRiR w części obszaru *edukacja oraz ochrona zdrowia*.
3. Strategia Rozwoju Transportu (SRT): ok. 710,9 mld zł.  
Środki wspólne na działania wskazane w:  
- KSRR w części obszaru *sprawy gospodarcze (inwestycje transportowe)*;  
- SZRWRiR w części obszaru *sprawy gospodarcze (inwestycje transportowe)*.
4. Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko (BEiŚ): ok. 81,8 mld zł.  
Środki wspólne na działania wskazane w:  
- KSRR w części obszaru *ochrona środowiska (gospodarka ściekami)*;

<sup>39</sup> W ramach strategii zintegrowanych będą realizowane także działania, które mogą generować wydatki nie zaliczane do kategorii prorozwojowych.

- SZRWRiR w części obszaru *ochrona środowiska (zmniejszanie zanieczyszczeń)*.
5. Strategia Sprawne Państwo (SP): ok. 4,4 mld zł.
  6. Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego (SRKS): ok. 163,5 mld zł.  
Środki wspólne na działania wskazane w:
    - SRKL w części obszaru *kultura, rekreacja i religia (kultura) oraz edukacja*;
    - KSRR w części obszaru *kultura, rekreacja i religia (kultura)*;
    - SZRWRiR w części obszaru *kultura, rekreacja i religia (kultura)*.
  7. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) - działania wspólne z pozostałymi strategiami zintegrowanymi.
  8. Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP (SRSBN RP): ok. 1,2 mld zł.<sup>40</sup>
  9. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa (SZRWRiR): ok. 27,5 mld zł.  
Środki wspólne na działania wskazane w:
    - KSRR w części obszaru *sprawy gospodarcze (rozwój obszarów wiejskich)*.Środki dodatkowe na działania wspólne wskazane w:
    - SRT w części obszaru *sprawy gospodarcze (infrastruktura transportowa)*;
    - SIEG w części obszaru *sprawy gospodarcze (komunikacja)*;
    - BEiŚ w części obszaru *ochrona środowiska (zmniejszanie zanieczyszczeń)*;
    - SRKL w części obszaru *ochrona zdrowia oraz edukacja*;
    - SRKS w części obszaru *kultura, rekreacja i religia (kultura)*.

---

<sup>40</sup> W ramach funkcji „obrona narodowa” według klasyfikacji COFOG prognozowane wydatki obejmują jedynie nakłady na B+R. Natomiast wydatki ujęte w ramach finansowych SRSBN RP obejmują także inne wydatki przewidziane na realizację kierunków interwencji dotyczących potrzeb obronnych państwa, na finansowanie których zgodnie z obowiązującym stanem prawnym przeznaczane powinno być corocznie nie mniej niż 1,95 % PKB z roku poprzedniego, (*Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*) (Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570, Nr 157, poz. 1241 oraz z 2011 r. Nr 81, poz. 439).

## Źródła finansowania działań rozwojowych

Aby zrealizować wskazane w ŚSRK wydatki rozwojowe, konieczne będzie znalezienie dodatkowych źródeł sfinansowania zakładanych przedsięwzięć. Będą to m.in.:

- środki z budżetu UE;
- bezpośrednie inwestycje zagraniczne;
- reformy rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego, zwiększające podaż pracy i produktywno zatrudnienie, a tym samym liczbę osób odprowadzających składki i płacących podatki;
- zmiany w systemie podatkowym;
- zwiększenie dochodów z danin ekologicznych (m.in. w systemie opłat emisyjnych ETS) oraz wprowadzenie systemu opłat za użytkowanie infrastruktury transportowej;
- dodatkowe dochody publiczne bądź oszczędności w wydatkach innych niż rozwojowe wypracowane dzięki stałemu monitoringowi potrzeb finansowania reform.

Zakłada się, że w ramach **perspektywy finansowej UE na lata 2007-2013** w okresie 2011-2013 do Polski napłynie blisko 284 mld zł, w tym na realizację działań Narodowej Strategii Spójności w latach 2011-2013 (zgodnie z zasadą n+2 wydatkowanie do końca 2015 r.) blisko 216 mld zł. Działania związane z restrukturyzacją rolnictwa oraz rozwojem obszarów wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 mogą liczyć na środki rzędu 35,5 mld zł w latach 2011-2013 (zgodnie z zasadą n+2 wydatkowanie do końca 2015 r.). Znaczne środki finansowe z budżetu UE napływać będą do Polski w związku z płatnościami bezpośrednimi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (31 mld zł w latach 2011-2013).

**W perspektywie 2014-2020 r.** można spodziewać się utrzymania finansowania z UE na poziomie zbliżonym do tego w ramach perspektywy 2007-2013, tj. w granicach 400-440 mld zł. Ostateczne rozstrzygnięcia dotyczące wielkości środków unijnych będą uzależnione od rozwoju sytuacji społeczno-gospodarczej w strefie euro oraz od wyników negocjacji pakietu rozporządzeń związanych z perspektywą finansową UE 2014-2020. Fundusze UE stanowią zatem istotne źródło finansowania działań rozwojowych, wymagające jednak zaangażowania krajowych środków publicznych, wynikających z zasady współfinansowania oraz prefinansowania.

Ważną rolę w finansowaniu szeroko rozumianego rozwoju kraju odgrywać będą **prywatne podmioty gospodarcze dzięki inwestycjom własnym**. Istotnym instrumentem włączania inicjatyw prywatnych w nurt działań rozwojowych kraju będzie, mało wykorzystywane dotychczas, partnerstwo publiczno-prywatne. W tym zakresie konieczne będzie uproszczenie mechanizmów i warunków funkcjonowania tego instrumentu. Narodowy Bank Polski szacuje, że napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski wzrósł w 2011 r. do około 12,7 mld EUR. Wzrost ten wynika ze wzrostu przepływów kapitału w skali międzynarodowej, relatywnie wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej Polski i zwiększenia reinwestowanych zysków. Napływu BIZ należy oczekiwać w tych branżach, w których zagraniczne firmy poszukują możliwości obniżenia kosztów funkcjonowania, a więc w sferze szeroko rozumianych usług, przede wszystkim

w zakresie tworzenia ośrodków usług biznesowych (BPO) oraz centrów usług wspólnych (SSC). Inwestycje tego typu są zdecydowanie mniej kapitałochłonne, a jednocześnie stwarzają relatywnie dużą liczbę miejsc pracy.

Dodatkowe środki wygospodarować można poprzez **realokację wydatków** z bieżących na rozwojowe. Przede wszystkim dotyczy to zmniejszenia transferów społecznych (dzięki reformom strukturalnym). Działaniem, które umożliwi równoczesne zmniejszenie wydatków na emerytury oraz zwiększenie wpływów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne oraz przychodów z PIT jest zrównanie wieku emerytalnego kobiet oraz mężczyzn i stopniowe jego podnoszenie. Równocześnie jednak potrzebna będzie aktywizacja kobiet w wieku 25-44 lat, mężczyzn w wieku 25-54 lat oraz osób młodych (15-24 lata). Przewidziana w ŚSRK stopniowa integracja specjalnych systemów emerytalnych oraz racjonalizacja wydatków na emerytury pozwoli na uzyskanie efektu synergii dla finansów publicznych, polegającego na równoczesnym ograniczeniu zobowiązań emerytalnych państwa i zwiększaniu dochodów składkowych.

W związku ze zmianami demograficznymi należy oczekiwać zahamowania wzrostu wydatków na oświatę i edukację.

Ponadto w dalszej perspektywie, tj. od 2020 r. utrzymanie wybudowanej sieci dróg i autostrad będzie ułatwione dzięki wprowadzeniu systemu opłat za użytkowanie infrastruktury transportowej.

Szacuje się, że dzięki wprowadzeniu reform strukturalnych oraz zmianom podatkowym, w latach 2013-2020 będzie można uzyskać średnio 0,7% PKB dodatkowych dochodów publicznych, narastająco do 1,2% PKB w 2020 roku. Szczególnie reformy strukturalne rynku pracy powinny przynieść korzystne efekty zewnętrzne w postaci zwiększenia zasobów pracy i podniesienia wskaźnika zatrudnienia do 64% dla osób w wieku 15+ oraz 69% dla kobiet i 76% dla mężczyzn w wieku 15-64 lata. Można się spodziewać z tego powodu także wyższego tempa wzrostu gospodarczego oraz dochodów ludności i zmniejszenia wykluczenia społecznego. Pozwoliłoby to zrealizować cele strategii Europa 2020 pod względem zatrudnienia i spójności społecznej.

Znaczące **zwiększenie wpływów budżetu** państwa mogłoby dać stopniowe wprowadzenie opłat za emisję CO<sub>2</sub> od 2013 r. (do 0,6% PKB w 2020 r.). Równocześnie prowadzony będzie stały monitoring potencjalnych źródeł dodatkowych dochodów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem podatków pośrednich jako najmniej zaburzających alokację zasobów pracy i kapitału. Postulowane zmiany w zakresie systemu podatkowego przyczyniłyby się także do zwiększenia stopy inwestycji i oszczędności, co jest zgodne z celem II.1.2 w obszarze Sprawne państwo.

## **Podsumowanie**

Sfinansowanie wszystkich priorytetów rozwojowych przewidzianych do 2020 roku będzie wymagało zaangażowania znacznych środków publicznych (krajowych i unijnych). Przeprowadzone analizy wskazują, że aby możliwa była realizacja zaplanowanych w ŚSRK działań rozwojowych niezbędne jest w latach 2011-2020 uruchomienie około 3 bln zł środków publicznych, co stanowi średniorocznie około 17,3% PKB. Zakłada się, że w analizowanym okresie 23-25% wskazanych wydatków rozwojowych będzie finansowanych środkami UE. Uzupełniającym źródłem finansowania działań rozwojowych będą środki prywatne, szczególnie w obszarze B+R, transportu, czy też jako

główne źródło inwestycji w obszarze energetyki, infrastruktury portowej, lotniskowej i telekomunikacyjnej (uzupełniane środkami UE i towarzyszącymi im krajowymi środkami publicznymi przeznaczonymi na współfinansowanie).

Realizacja ambitnej wizji Polski 2020 w obliczu starzejącego się społeczeństwa oznacza też potrzebę zwiększenia dochodów państwa i ograniczenia deficytu związanego z transferami społecznymi.

Mimo wciąż dużego zapóźnienia naszego kraju, szczególnie w zakresie infrastruktury podstawowej, szacowana wysokość środków rozwojowych wydaje się wystarczająca do sfinansowania priorytetów określonych w ŚSRK 2020 i 9 strategiach zintegrowanych. Wydatki na takim poziomie wydają się również adekwatne do możliwości polskiej gospodarki i gwarantują zachowanie stabilności makroekonomicznej kraju.

Istotnym zadaniem państwa jest stałe podnoszenie komponentu krajowego w wydatkach rozwojowych ogółem, tak by pod koniec dekady możliwe było zastąpienie wygaszającego się finansowania działań rozwojowych ze źródeł UE środkami krajowymi.

Przedstawione w ŚSRK reformy strukturalne oraz działania ograniczające deficyt sektora *general government* powinny pozwolić na osiągnięcie i utrzymanie średniookresowego celu budżetowego (deficyt strukturalny 1% PKB), jak i na zrealizowanie celów rozwojowych w perspektywie 10 lat, tworząc tym samym dogodne podłoże dla modernizacyjnych działań w perspektywie długookresowej. Zaniechanie wskazanych reform mogłoby sprawić, że Polska pozostanie krajem o niskiej konkurencyjności i zamożności, a także z narastającymi problemami fiskalnymi.

## **System realizacji**

### **Podmioty i koordynacja**

Realizacja procesów programowania i wdrażania poszczególnych polityk oraz strategii w ramach szeroko rozumianej polityki rozwoju, oparta będzie na zasadach tzw. wielostronnej koordynacji oraz zarządzania wielopoziomowego, przez aktywne współdziałanie podmiotów różnych szczebli administracji publicznej i pozostałych podmiotów życia społeczno-gospodarczego.

Na poziomie krajowym za prowadzenie polityki rozwoju odpowiada Rada Ministrów, zaś na poziomie regionalnym i lokalnym jednostki samorządu terytorialnego. Założeniem jest, aby ŚSRK jako kluczowy dokument strategiczny polityki rozwoju integrowała wokół realizacji postawionych w niej celów strategicznych wszystkie podmioty, które mogą uczestniczyć i wspomagać procesy rozwojowe, w tym instytucje publiczne na szczeblu centralnym i regionalnym oraz środowiska społeczne i gospodarcze. Wymagać to będzie dobrze działającej koordynacji, zarówno na etapie programowania i planowania, jak i realizacji, tak aby uzyskiwać efekt synergii niezbędny dla skutecznego osiągania celów ŚSRK. Zasadzie tej będą podporządkowane mechanizmy wdrożeniowe w ramach wszystkich strategii i programów rozwoju, w tym reguły identyfikacji i finansowania przedsięwzięć.

Wyznaczanie celów strategicznych państwa oraz podejmowanie najważniejszych decyzji programowych należy do Rady Ministrów. Bezpośredni nadzór nad zarządzaniem strategicznym sprawuje Prezes Rady Ministrów. Przyjęty system zarządzania rozwojem zwiększa osobiste zaangażowanie Prezesa Rady Ministrów na etapie programowania

strategicznych dokumentów rządowych. Dotyczy to w szczególności długookresowej strategii rozwoju kraju, której przygotowanie i uzgadnianie – zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju - koordynuje Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego przedstawiciel.

Organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Rady Ministrów w zakresie prowadzenia polityki rozwoju jest Komitet Koordynacyjny do Spraw Polityki Rozwoju (KK), służący zapewnieniu efektywnej koordynacji programowania i wdrażania polityki rozwoju, a także strategicznego monitorowania i oceny instrumentów jej realizacji. Komitetowi przewodzi Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego przedstawiciel, co zapewnia bezpośredni nadzór nad realizacją polityki rozwoju kraju.

Ministrowie i szefowie urzędów centralnych przedkładają Komitetowi najważniejsze dokumenty programowe oraz materiały dotyczące ich realizacji i oceny, a także wszelkie inne opracowania dotyczące programowania, wdrażania i oceny polityki rozwoju (w tym rekomendacje co do jej zmian).

Ważną rolę w kształtowaniu i koordynacji polityki rozwoju pełni minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Spoczywa na nim programowanie rozwoju w perspektywie średniookresowej (przygotowanie m.in. projektu średniookresowej strategii rozwoju kraju i jej aktualizacji, krajowej strategii rozwoju regionalnego, strategii ponadregionalnych), określanie standardów metodologicznych, merytorycznych i procedur organizacyjnych procesu programowania oraz egzekwowanie ich przestrzegania przez podmioty zaangażowane w ten proces w odniesieniu do wszystkich polityk rządowych składających się na politykę rozwoju. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego opracowuje także Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju obejmującą perspektywę długookresową.

Głównym narzędziem pozwalającym ministrowi właściwemu ds. polityki regionalnej na koordynację programowania polityki rozwoju kraju w układzie poziomym jest dokonywanie oceny zgodności opracowywanych rządowych strategii i programów rozwoju ze średniookresową strategią rozwoju kraju (tj. Strategią Rozwoju Kraju 2020). Uzyskanie opinii ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w tym względzie jest wymogiem niezbędnym do przyjęcia dokumentu przez Radę Ministrów.

Koordynatorzy resortowi odpowiadają za przygotowywanie oraz realizację strategii zintegrowanych. Na podstawie przygotowanych strategii zintegrowanych określają oni, jakie programy lub inne instrumenty są niezbędne do przyjęcia w celu właściwej i efektywnej realizacji tych strategii.

Szczególną rolę w procesie koordynacji polityki rozwoju – polegającą na zapewnieniu sprawnego i efektywnego finansowania polityki rozwoju - odgrywa minister właściwy do spraw budżetu i finansów publicznych, który odpowiada m.in. za sporządzanie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa ( WPF, tj. planu dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzanego na cztery lata budżetowe i corocznie aktualizowanego).

WPF uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz kierunki polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów. Wieloletni Plan Finansowy Państwa zawiera m.in. prognozę wydatków budżetu państwa, w tym na realizację działań rozwojowych kraju, w oparciu o priorytety i główne kierunki interwencji wskazane w średniookresowej strategii rozwoju kraju. WPF stanowi podstawę przygotowania ustaw budżetowych na kolejne lata swojego obowiązywania i stanowi, razem z budżetem zadaniowym,

podstawowy instrument zapewniający spójność planowania budżetowego z programowaniem strategicznym.

Na poziomie regionalnym podstawową rolę w procesie programowania i zarządzania oraz koordynowania działań rozwojowych pełni samorząd województwa. Do najważniejszych jego zadań należą: programowanie działań rozwojowych regionu (strategia rozwoju województwa), budowanie sieci współpracy na szczeblu regionalnym, koordynowanie działań prorozwojowych realizowanych na terenie województwa oraz czuwanie nad przebiegiem procesów realizacji polityki regionalnej poprzez odpowiednie mechanizmy monitorowania i ewaluacji. Istotny element sieci współpracy na poziomie regionalnym stanowi także samorząd lokalny, zaangażowany w system realizacji polityki rozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym, zarówno na etapie programowania, jak i wdrażania działań rozwojowych.

W realizację celów polityki rozwoju zaangażowani są również na zasadzie partnerstwa przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych, stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, środowisk akademickich, podmioty prywatne. Udział tych podmiotów na wszystkich etapach procesów związanych z programowaniem i realizowaniem działań rozwojowych zapewnia ich skuteczność i efektywność poprzez budowanie szerokiego wsparcia społecznego i zaufania między podmiotami publicznymi i ich partnerami dla osiągnięcia celów rozwojowych.

### **Instrumenty realizacji - zalecane strategie i programy**

Realizacja celów strategicznych wskazanych w ŚSRK odbywa się za pomocą zintegrowanych strategii rozwoju, wychodzących poza tradycyjne ramy sektorowe i obejmujących kompleksowo główne obszary rozwoju kraju. ŚSRK określa strategiczne zdania państwa. Jednocześnie, zapewniając spójność między działaniami na poziomie krajowym i regionalnym, cele strategii - zgodnie z ustawą o samorządzie województwa - powinny być uwzględnione w strategiach rozwoju województw.

Instrumentem koordynacji działań rozwojowych podejmowanych na poziomie krajowym i regionalnym jest kontrakt terytorialny. Kontrakt terytorialny umożliwia uzgadnianie wspólnych celów wyznaczonych w stosunku do określonego terytorium oraz koordynację podejmowanych działań prorozwojowych zarówno przez rząd, jak i samorząd. Tak zdefiniowany kontrakt obejmuje działania realizowane na poziomie krajowym (przez poszczególne resorty, w zakresie, który jest wskazany jako warunek dla realizacji innych działań na poziomie regionalnym) oraz na poziomie regionalnym (działania, które realizują różne jednostki samorządu terytorialnego – województwo, powiat, gmina). W efekcie kontrakt określa kierunki interwencji poszczególnych ministrów właściwych oraz poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (wojewódzkiego, powiatowego, gminnego). Na poziomie krajowym rząd reprezentuje minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Stronę samorządową (samorząd wojewódzki, powiatowy czy też gminy) reprezentuje zarząd lub zarządy województw (w przypadku kontraktu obejmującego obszar wykraczający poza obszar województwa).

Ważnym instrumentem realizacji celów rozwojowych jest Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020 (KPR), stanowiący podstawowy element systemu zarządzania w państwach Unii Europejskiej. Dokument ten koncentruje się na istotnych reformach ukierunkowanych na wzrost inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu, wynikających z celów strategii Europa 2020 oraz zdiagnozowanych dla Polski barier wzrostu. KPR uwzględnia i doprecyzowuje te

elementy strategii średniookresowej oraz 9 strategii zintegrowanych, które przyczyniają się do osiągnięcia celów Europa 2020 oraz realizacji jej projektów przewodnich.

Narzędziami realizacyjnymi strategii zintegrowanych są programy operacyjne oraz programy rozwoju, w tym programy wieloletnie. Proces porządkowania obowiązujących programów rozwoju polegający m.in. na ich weryfikacji, ewentualnym łączeniu w szersze bloki tematyczne oraz określeniu brakujących programów będzie prowadzony w oparciu o potrzeby wynikające z przyjętych strategii zintegrowanych.

Identyfikacja działań niezbędnych do podjęcia przez ministrów właściwych kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej w ramach ich właściwości odbywa się – na podstawie przepisów dotyczących kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych – w ramach rocznych planów działalności. Powinny one uwzględniać zadania w ramach określonych działów administracji rządowej realizujące cele rozwojowe określone w opisanych wyżej dokumentach.

### **Monitorowanie i sprawozdawczość**

W dotychczas obowiązującym systemie monitorowanie stopnia realizacji przyjętych celów strategicznych, zawartych w średniookresowej strategii rozwoju kraju, odbywało się przede wszystkim na podstawie sporządzanej corocznie przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego – z wykorzystaniem wkładów z poszczególnych resortów - informacji o realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju. Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Prezes Rady Ministrów przekazuje taką informację Sejmowi i Senatowi, do dnia 31 lipca każdego roku.

Doświadczenia z dotychczasowego funkcjonowania systemu realizacji ŚSRK wskazują na konieczność jego modyfikacji przez większe powiązanie poziomu planowania strategicznego z poziomem operacyjnym. W tym celu wykorzystane będzie nowe narzędzie w postaci Planu działań ŚSRK.

Tak jak dotychczas, za koordynację i monitorowanie realizacji ŚSRK będzie odpowiedzialny minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Za realizację poszczególnych elementów Strategii odpowiedzialni będą właściwi ministrowie.

### **Plan działań ŚSRK – wprowadzenie zasady powiązania planowania strategicznego i operacyjnego**

Plan działań ŚSRK będzie dokumentem służącym operacjonalizacji strategii średniookresowej oraz głównym narzędziem bieżącego monitoringu postępów w jej realizacji.

Plan będzie określał, w podziale na cele (priorytety) wynikające z ŚSRK:

- listę kluczowych przedsięwzięć planowanych na ten okres, w podziale na:
  - zmiany legislacyjne,
  - zmiany instytucjonalne,
  - Interwencje/programy o charakterze inwestycyjnym.
- resorty odpowiedzialne za poszczególne przedsięwzięcia;
- wskaźniki realizacji poszczególnych przedsięwzięć.

Plan będzie przygotowywany przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

Realizacja Planu będzie regularnie monitorowana w rytmie rocznym. Sprawozdania z realizacji Planu wraz z rekomendacjami dotyczącymi ewentualnych niezbędnych działań służących zapewnieniu jego terminowej i skutecznej realizacji będą rozpatrywane przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju.

Narzędziem monitorowania strategii średniookresowej będą roczne przeglądy z realizacji Planu działań ŚSRK przyjmowane przez Radę Ministrów. Jednocześnie roczne informacje z realizacji ŚSRK przekazywane będą Sejmowi i Senatowi, zgodnie z dotychczasową praktyką i wymogami ustawowymi.

Podstawowym punktem odniesienia w monitorowaniu realizacji Planu działań ŚSRK i tym samym ŚSRK będą zawarte w tym dokumencie wskaźniki kluczowe, które powinny mieć jednocześnie swoje rozwinięcie i uzupełnienie w strategiach zintegrowanych oraz w poszczególnych programach.

System zarządzania strategicznego zakłada stworzenie ogólnokrajowego, kompleksowego systemu wskaźników kluczowych służących do projektowania systemów monitorowania realizacji strategii i programów rozwojowych oraz samego procesu monitorowania rozwoju na poziomie kraju i regionów. System wskaźników kluczowych będzie ujęty w ogólnodostępnej elektronicznej bazie danych statystycznych wykorzystywanych do monitorowania na poziomie kraju i jednostek terytorialnych. Taki zestaw wskaźników strukturalnych umożliwi instytucjom opracowującym dokumenty strategiczne łatwe i szybkie pozyskanie informacji koniecznych do monitorowania dokumentów strategicznych.

### **Ewaluacja i analiza ryzyka**

Mechanizmy i standardy dotyczące monitorowania i ewaluacji, wypracowane na potrzeby realizacji europejskiej polityki spójności w Polsce, są wykorzystywane coraz częściej do oceny innych polityk publicznych, także tych finansowanych ze źródeł krajowych.

ŚSRK, zgodnie z wymogami ustawy o zppr., podlega ewaluacji ex ante (tzn. ocenie skuteczności i efektywności realizacji dokumentu strategicznego jeszcze przed jego przyjęciem).

Dla projektu ŚSRK została wykonana ewaluacja ex ante<sup>41</sup> obejmująca m.in.:

- ocenę diagnozy społeczno-gospodarczej oraz ocenę trafności doboru celów strategii w kontekście diagnozy;
- ocenę jakości założeń systemu realizacji, a w szczególności:
  - ⇒ skuteczności i efektywności przyjętych w systemie realizacji instrumentów wsparcia,
  - ⇒ weryfikację adekwatności i zgodności zaproponowanych wskaźników z zakładanymi celami,
- ocenę poprawności zidentyfikowanych: kierunków polityki państwa, kierunków interwencji, strategicznych zadań państwa oraz przewidywanej skuteczności przyjętych dla nich instrumentów realizacji;
- ocenę szacunkową skutków strategii, rozumianą jako przewidywany wpływ strategii na rozwój społeczno- ekonomiczny kraju;
- ocenę sposobu uwzględnienia ustaleń zawartych m.in. w: raporcie Polska 2030. Wyzwania rozwojowe oraz projekcie długookresowej strategii rozwoju kraju, strategii Europa 2020, Odnowionej Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE oraz spójności między ŚSRK, a tymi dokumentami.

---

<sup>41</sup> Raport końcowy. Ewaluacja ex ante Strategii Rozwoju Kraju 2020., Zachodniopomorska Grupa Doradcza Sp. z o.o., Szczecin, październik 2011.

Szacunkowa ocena skutków strategii średniookresowej, będąca elementem przeprowadzonej ewaluacji ex-ante, została dokonana na podstawie badania techniką oceny wpływu ekonomicznego, uzupełnioną o badanie Delphi.

Do oceny skutków Strategii ewaluatorzy przyjęli dwa skrajne warianty kształtowania się uwarunkowań jej realizacji. Pierwszy z nich – określony jako pesymistyczny - zakładał prowadzenie działań rozwojowych przy splocie niekorzystnych czynników zewnętrznych (m.in. pogłębiającego się światowego kryzysu) oraz ich negatywnego wpływu na sytuację w kraju. Natomiast drugi – optymistyczny - nie przewidywał wystąpienia okoliczności uniemożliwiających realizację strategii.

Przedstawiona ocena skutków działań podejmowanych w warunkach wariantu pesymistycznego prowadzi do wniosku, że pozycja gospodarcza Polski, w porównaniu z innymi państwami, jednak nie powinna pogorszyć się, a nawet może w niewielkim stopniu ulec poprawie. Wynika to z jednej strony z faktu, że w przypadku kryzysu, w podobnej do Polski sytuacji znajdują się również inne państwa; z drugiej natomiast, ze stosunkowo dobrej obecnej kondycji społeczno-gospodarczej kraju. Z kolei, w przypadku zaistnienia wariantu optymistycznego konkurencyjna gospodarka i efektywnie działające instytucje publiczne zapewnią stabilność makroekonomiczną i dalszy dynamiczny rozwój Polski.

Można też spodziewać się wystąpienia scenariusza, w którym realizacja zadań z obszaru strategicznego *Sprawne i efektywne państwo* pozwoli na zasadniczą poprawę jakości funkcjonowania instytucji państwa. Stanie się to możliwe dzięki m.in. rozwojowi przedsiębiorczości, uspołecznieniu procesów podejmowania decyzji, wzrostowi kompetencji decyzyjnych, lepszemu wykorzystaniu środków (w tym pomocowych), zwiększeniu ład przestrzennego oraz poprawie stanu bezpieczeństwa publicznego.

Oceniono, że wdrożenie zadań z obszaru strategicznego *Konkurencyjna gospodarka* przyniesie trwałe podstawy do umocnienia polityki makroekonomicznej jako podstawy funkcjonowania gospodarki, bardziej efektywnych działań państwa, zmniejszenia ryzyka inwestycyjnego i zachęcenia do inwestowania, oszczędzania i generowania kapitału inwestycyjnego. Wdrożone zostaną na szeroką skalę technologie informatyczno-telekomunikacyjne, co umożliwi usprawnienie zarządzania i obiegu informacji. Ponadto, poprawie ulegnie efektywność gospodarowania oraz stan środowiska przyrodniczego. Bezpieczeństwo energetyczne będzie gwarancją niezakłóconego funkcjonowania gospodarki - dzięki zdywersyfikowaniu dostaw powinno nastąpić obniżenie kosztów zaopatrzenia w energię i paliwa.

Zdaniem ewaluatorów, realizacja zadań z obszaru strategicznego *Spójność społeczna i terytorialna* umożliwi wzrost efektywności nakładów na opiekę społeczną i walkę z patologiami, uaktywni osoby wykluczone oraz podniesie poziom bezpieczeństwa społecznego. Ponadto prowadzić powinna do zdynamizowania współpracy i kooperacji międzyregionalnej oraz generować i wspierać trwałe rozwój gospodarczy.

W raporcie ewaluacyjnym sformułowany został wniosek, że zaplanowane działania interwencyjne, przy założeniu determinacji władz w ich wdrażaniu, powinny wygenerować trwałe efekty rozwojowe. Oceniono, iż najprawdopodobniej uda się zrealizować większość postulatów strategii, chociaż w różnym stopniu.

Oprócz szacunkowej oceny skutków strategii raport ewaluacyjny zawierał wnioski i rekomendacje dotyczące struktury i treści dokumentu. Na ich podstawie projekt uzupełniony został o wydzieloną część diagnostyczną, obejmującą 15 obszarów pokrywających się z głównymi obszarami interwencji Strategii Rozwoju Kraju 2020.

Uwzględniono uwagi dotyczące wskaźników oraz źródeł danych. Znacznie zmieniła się, w porównaniu z przekazanym do oceny projektem, konstrukcja części strategii prezentującej ramy finansowe.

Ewaluacja – w oparciu o przeprowadzone analizy dokumentu oraz opinie ekspertów - przedstawia pozytywną ocenę trafności określenia obszarów strategicznych, celów oraz priorytetowych kierunków interwencji. Potwierdza również zgodność z wymogami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz kluczowymi krajowymi i unijnymi dokumentami strategicznymi. System monitoringu określony został jako spójny z założeniami całego systemu wdrażania dokumentu, zaś zaproponowane instrumenty wsparcia oceniono jako charakteryzujące się potencjałem sprawności i efektywności.

Raport z ewaluacji uprzedniej zawierał również propozycje pewnych korekt, które zostały wykorzystane.

\*

Realizacji ŚSRK towarzyszyć będą kompleksowe przedsięwzięcia dotyczące ewaluacji działań prowadzonych przez jednostki administracji publicznej w ramach poszczególnych sektorów gospodarki, a także szeroko rozumianych polityk publicznych. Jest to proces ciągły, funkcjonujący jako narzędzie oceny efektywności polityk publicznych i działań założonych w ich ramach. Służyć temu będzie także współpraca, w szczególności w zakresie ewaluacji polityk i działań dotyczących realizacji celów ŚSRK.

Ważnym elementem wspomagającym proces ewaluacji prowadzonych działań rozwojowych jest opracowywany przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego co trzy lata raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym, zawierający analizę kierunków rozwojowych, ocenę skuteczności realizacji celów rozwoju kraju wskazanych w poszczególnych strategiach i programach oraz rekomendacje dla polityki rozwoju kraju, z uwzględnieniem rozwoju regionów, sektorów lub dziedzin oraz rozwoju przestrzennego. Raport ocenia poziom i tempo rozwoju w wyżej wymienionych obszarach na tle UE. Wnioski z raportu mogą stanowić podstawę do aktualizacji obowiązujących strategii i programów.

Wprowadzany system dokumentów strategicznych, oparty na DSRK, ŚSRK, 9 strategiach zintegrowanych oraz realizujących je programach, wymaga kompleksowego uregulowania kwestii ewaluacji i analiz, tak aby uniknąć nadmiernego rozbudowywania systemu ewaluacji w ramach każdego z tych dokumentów, dublowania analiz i badań oraz tym samym rozpraszania środków budżetowych.

**STRATEGICZNE ZADANIA PAŃSTWA W PERSPEKTYWIE 2020 ROKU****Zadania o charakterze systemowym**

1. Konsolidacja finansów publicznych.
2. Modernizacja struktury wydatków publicznych, w tym zwiększenie udziału wydatków rozwojowych (realokacja wydatków publicznych, stopniowe zastępowanie wydatków ze środków UE finansowaniem krajowym).
3. Stopniowe, rozłożone w czasie podnoszenie i zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, począwszy od 2013 roku.
4. Zwiększenie efektywności świadczeń społecznych (choroba, macierzyństwo, inwalidztwo, wypadki przy pracy, bezrobocie, starość).
5. Zmiany kompetencyjne w administracji publicznej na szczeblu rządowym i samorządowym oraz nowe metody zarządzania.
6. Zmiany zarządzania politykami publicznymi (m.in. terytorializacja polityk publicznych) oraz zasad finansowania zadań z nich wynikających.
7. Usprawnienie wymiaru sprawiedliwości skutkujące skróceniem średniego czasu trwania postępowania sądowego (zmiana sposobu zarządzania sądami, uproszczenie procedur sądowych) oraz zmiany w systemie organizacyjno-proceduralnym prokuratury.
8. Określenie standardów świadczenia usług publicznych (wycena usług publicznych) i wprowadzenie systemu zarządzania usługami publicznymi.
9. Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości (wyeliminowanie barier prawno-administracyjnych, poprawa dostępu przedsiębiorstw do kapitału, wzmocnienie postaw przedsiębiorczych, instytucjonalne, organizacyjne i finansowe wzmocnienie otoczenia przedsiębiorstw).
10. Wspieranie eksportu i inwestycji (instrumenty finansowe, polskie inwestycje za granicą, napływ innowacyjnych BIZ, spójny system promocji gospodarki polskiej).
11. Wprowadzenie systemu wspierania innowacji (preferencje dla innowacji – różnicowanie instrumentów; powiązanie nauki z biznesem, zwiększenie nakładów na B+R, wykorzystanie i ukierunkowanie BIZ).
12. Określenie i wsparcie nowoczesnych technologii mogących stanowić przewagę konkurencyjne gospodarki (np. czyste technologie, medycyna, wzornictwo przemysłowe, agrobiologia).
13. Modernizacja systemu kwalifikacji zawodowych oraz zapewnienie przekwalifikowania pracowników restrukturyzowanych przedsiębiorstw.
14. Modernizacja sektora rolno-spożywczego oraz dywersyfikacja zatrudnienia na obszarach wiejskich, wykorzystanie unikatowych zasobów wewnętrznych umożliwiających specjalizację regionów.
15. Poprawa jakości żywności i zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego poprzez wspieranie wytwarzania żywności metodami integrowanymi, ekologicznymi, tradycyjnymi i regionalnymi oraz z lokalnych surowców.
16. Wprowadzenie i zapewnienie ładu przestrzennego w skali kraju i w wymiarze lokalnym.
17. Wprowadzenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa państwa, ratownictwa i ochrony ludności (w tym usprawnienie systemu zarządzania kryzysowego).

18. Zwiększenie efektywności działań w obszarze ochrony środowiska, w tym stworzenie systemu adaptacji do zmian klimatu i systemu ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, zarządzanie ryzykiem powodziowym.
19. Wprowadzenie systemu zarządzania zasobami przyrodniczymi (w tym zasobami kopalin strategicznych i wód podziemnych).

**Zadania o charakterze inwestycyjnym – inwestycje twarde**

1. Infrastruktura drogowa - wysokiej jakości połączenia drogowe na linii miasta wojewódzkie – Warszawa; budowa obwodnic; budowa i modernizacja połączeń lokalnych (dostępność do rynków pracy).
2. Infrastruktura kolejowa - budowa sieci połączeń o wysokim standardzie pomiędzy najważniejszymi ośrodkami gospodarczo-społecznymi; modernizacja połączeń kolejowych umożliwiających dostęp do rynków pracy.
3. Rozwój energetycznych projektów infrastrukturalnych (modernizacja linii przesyłowych, rozbudowa infrastruktury przesyłowej, rozbudowa wybranych rurociągów produktowych, wdrożenie programu polskiej energetyki jądrowej, zwiększenie udziału OZE).
4. Zapewnienie dostępu do łączy szerokopasmowych.
5. Działania minimalizujące ryzyko powodziowe.
6. Działania z zakresu racjonalnej gospodarki odpadami.
7. Poprawa infrastruktury ochrony zdrowia, bazy dydaktycznej uczelni medycznych oraz instytutów badawczych.

**Zadania o charakterze inwestycyjnym – inwestycje miękkie**

1. Wdrożenie kompleksowych rozwiązań w zakresie polityki prorodzinnej (elastyczne formy zatrudnienia, różne formy opieki nad dzieckiem, polityka mieszkaniowa itp.).
2. Wdrożenie rozwiązań wynikających z negatywnych trendów demograficznych oraz wydłużania wieku emerytalnego, w zakresie rynku pracy i opieki zdrowotnej.
3. Zmiany w systemie edukacji i szkolnictwa wyższego sprzyjające podniesieniu jakości nauczania i budowie społeczeństwa opartego na wiedzy.
4. Działania z zakresu zdrowia publicznego (precyzyjnie adresowana profilaktyka, kampanie informacyjne i popularyzacyjne) obejmujące choroby cywilizacyjne.
5. Wzmocnienie kapitału społecznego w wymiarze lokalnym poprzez zwiększenie świadomości w zakresie korzyści wynikających ze współpracy oraz kształtowanie postaw pro-społecznych i pro-przedsiębiorczych.

## WSKAŹNIKI

WSKAŹNIKI KLUCZOWE				
lp.	Wskaźnik	Wartość w roku bazowym (2010)	Wartość w roku docelowym (2020)	Źródła dla 2010 r.
1	Dynamika PKB (2010=100, ceny stałe)	100	140,00-144,00	GUS
2	PKB na mieszkańca w PPS (UE27=100)	63	74-79	Eurostat
3	Dochody do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych ogółem (2010 =100)	100	138-142	GUS
4	Saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB (w %)	-7,8	-1	MF
5	Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI) // Miejsce w rankingu	0,795 // 41.	0,820 // ≤35.	UNDP
6	Wskaźnik Globalnej Konkurencyjności // Miejsce w rankingu	4,51 // 39.	5,2 // 25.	WEF
7	Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata (w %)* ogółem//kobiety//mężczyźni	64,6//57,7//71,6	71//69//73	GUS
8	Średnia stopa inwestycji (w %)	19,9	21-23	GUS
WSKAŹNIKI SZCZEGÓŁOWE				
I. Sprawne i efektywne państwo				
1.1 Przejście od administrowania do zarządzania rozwojem				
Wskaźnik główny:				
1	Wskaźnik efektywności rządzenia	0,64 (2009)	1	BŚ
Wskaźniki pomocnicze:				
2	Wskaźnik jakości stanowionego prawa	0,93 (2009)	1,3	BŚ
3	Pozycja w rankingu Globalnej Konkurencyjności pod względem obciążeń regulacyjnych	111.	75.	BŚ
4	Wykorzystanie Internetu w kontaktach z administracją publiczną przez osoby prywatne // w tym do przekazywania wypełnionych formularzy (w %)	28//10	osiągnięcie wartości sytuującej Polskę w pierwszej siódemce krajów UE (obecnie 51 //27)	Eurostat
1.2 Zapewnienie środków na działania rozwojowe				
Wskaźnik główny:				
1	Udział wydatków publicznych przeznaczonych na cele prorozwojowe w PKB (w %)	16,4	17,6	IBS na podst. danych GUS
1.3 Wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela				
Wskaźnik główny:				
1	Zaufanie ludzi dorosłych wobec innych (w %)	26	35	CBOS
Wskaźniki pomocnicze:				
2	Średni czas dochodzenia należności umownych drogą sądową (w dniach)	830	<600	Doing Business Report
3	Poziom zaufania do instytucji publicznych (w %)	Wobec władz lokalnych miasta/gminy 55%; Wobec urzędników administracji publicznej 42%	Wobec władz lokalnych miasta/gminy 60%; Wobec urzędników administracji publicznej 48%	CBOS
4	Odsetek osób deklarujących aktywność w organizacjach społecznych (w %)	16	25	CBOS
5	Udział powierzchni objętej obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni geodezyjnej kraju ogółem (w %)	26	35	obliczenia własne na podstawie danych GUS

6	Odsetek obywateli, którzy czują się bezpiecznie w miejscu zamieszkania (w %)	88 (2009)	92	CBOS
<b>II. Konkurencyjna gospodarka</b>				
<b>2.1 Wzmocnienie stabilności makroekonomicznej</b>				
<i>Wskaźniki główne:</i>				
1	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB (ESA '95) (w %)	54,8	45	GUS
2	Udział eksportu w PKB (w %)	42,3	44-46	GUS
<b>2.2 Wzrost wydajności gospodarki</b>				
<i>Wskaźniki główne:</i>				
1	Wartość dodana brutto (WDB) w PPS na pracującego (UE27=100)	66	70-76	obliczenia GUS na podstawie Eurostat
<i>Wskaźniki pomocnicze:</i>				
2	Struktura pracujących według sektorów gospodarki (sektor I/sektor II/sektor III) (w %)	12,9/30,2/56,9	10/28/62	GUS
3	Udział produktów wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle (w %)	33,5	36-38	GUS
<b>2.3 Zwiększenie innowacyjności gospodarki</b>				
<i>Wskaźnik główny:</i>				
1	Europejski Ranking Innowacyjności	Polska w grupie umiarkowanych innowatorów	Polska w grupie doganiających liderów	Innovation Union Scoreboard
<i>Wskaźniki pomocnicze:</i>				
2	Nakłady na B+R (GERD) (w %)	0,74	1,7	GUS
3	Nakłady na B+R ponoszone przez organizacje gospodarcze (BERD) (w %)	0,2	0,6-0,8	Eurostat
4	Udział studentów na kierunkach technicznych i przyrodniczych w liczbie studentów ogółem (w %)	23,3	30	GUS
<b>2.4 Rozwój kapitału ludzkiego</b>				
<i>Wskaźnik główny:</i>				
1	Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-24 lata// 55-64 lata (w %)	26,3//34,0	30 // 40	GUS
<i>Wskaźniki pomocnicze:</i>				
2	NEET – odsetek osób w wieku 25-29 lat niepracujących i nieuczeszczających w kształceniu i szkoleniu (w %)	21,7	18	EUROSTAT
3	Wskaźnik zatrudnienia kobiet z najmłodszym dzieckiem w wieku do lat 5 (w %)	57,6	63	LFS (BAEL), Eurostat
4	Odsetek dzieci w wieku do 3 lat objętych opieką instytucjonalną (w %)	2,7 <sup>42</sup>	33	GUS/MPiPS
5	Wyniki badania PISA - odsetek uczniów poniżej drugiego poziomu osiągnięć w trzech dziedzinach: czytanie i interpretacja (C), matematyka (M) oraz rozumowanie w naukach przyrodniczych (P)	(C) 15 ; (M)20,5; (P) 13,1 (PISA 2009)	(C) 11 ; (M) 16; (P) 10	OECD
5a	Wyniki badania PISA - odsetek uczniów powyżej czwartego poziomu osiągnięć w trzech dziedzinach: czytanie i interpretacja (C), matematyka (M) oraz rozumowanie w naukach przyrodniczych (P)	(C) 7,2 ; (M)10,4; (P) 7,6 (PISA 2009)	(C) 10 ; (M) 13; (P) 10	OECD
6	Wskaźnik upowszechnienia wczesnej edukacji (w %) ogółem//miasto//wieś	77,1//89,5//60,2	90//100//80	GUS
7	Odsetek osób w wieku 30-34 lata posiadających wyższe wykształcenie (w %) ogółem//miasto//wieś	35,3//44,4//18,8	45//50//30	GUS

<sup>42</sup> Udział dzieci w wieku do 3 lat objętych opieką w żłobkach i oddziałach żłobkowych w ogólnej liczbie dzieci w danej grupie wieku (w %).

8	Osoby dorosłe uczestniczące w kształceniu i szkoleniu (w %)	5,3	10-15	GUS
<b>2.5 Zwiększenie wykorzystania technologii cyfrowych</b>				
<u>Wskaźnik główny:</u>				
1	<b>Odsetek osób korzystających regularnie z Internetu (w %) ogółem//miasto//wieś</b>	54,6//61,1//43,5	70-75//75-80//60-65	GUS
<i>Wskaźniki pomocnicze:</i>				
2	Udział gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu przez łącze szerokopasmowe w liczbie gospodarstw domowych ogółem (w %)	56,8	75-80	GUS
3	Poziom kompetencji cyfrowych (odsetek respondentów, którzy zadeklarowali wykonywanie 5 lub 6 spośród wyznaczonych czynności związanych z wykorzystywaniem Internetu) (w %)	9	40-45	Eurostat
<b>2.6 Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko</b>				
<u>Wskaźnik główny:</u>				
1	<b>Zagregowany wskaźnik efektywności energetycznej (ODEX) (2000=100)</b>	76,0 (2009)	63	GUS, baza Odyssee
2	<b>Wskaźnik liczebności pospolitych ptaków krajobrazu rolniczego (FBI) (2000=100)</b>	88	90	GIOŚ/GUS
<i>Wskaźniki pomocnicze:</i>				
3	<i>Energochłonność gospodarki (kgoe/1000 €)</i>	363,7 (2009)	Zmniejszenie zużycia energii pierwotnej do poziomu ok. 96 Mtoe w 2020 roku	Eurostat
4	<i>Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto (w %)</i>	9,5	15	GUS
5	<i>Zmiana emisji gazów cieplarnianych w stosunku do 1990 r. (w %)</i>	87,9	Redukcja emisji CO <sub>2</sub>	KOBiZE/GUS
6	<i>Poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. (w %)</i>	85	35	MŚ
7	<i>Wskaźnik czystości wód (w %)</i>	I klasa – 1,1% (2008), II klasa – 11,6% (2008), poniżej III klasy – 29,2%	I klasa – 5%, II klasa – 20%, poniżej III klasy – 15%	GIOS
<b>2.7 Zwiększenie efektywności transportu</b>				
<u>Wskaźnik główny:</u>				
1	<b>Wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej</b>	0,3281	0,3795 poprawa o 15,7%	PAN (opracowanie dla MRR)
<i>Wskaźniki pomocnicze:</i>				
2	<i>Długość autostrad (A) i dróg ekspresowych (D) (w km)</i>	(A) 857,4 (D) 674,7	(A) 2000 (D) 2800	GUS na podstawie danych GDDKiA
3	<i>Długość linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością powyżej 160km/h (w km)</i>	0	350	za SRT
4	<i>Udział masy ładunków transportu intermodalnego w ogólnej masie ładunków przewożonej transportem kolejowym (w %)</i>	2,03	5-6	GUS
<b>III. Spójność społeczna i terytorialna</b>				
<b>3.1 Integracja społeczna</b>				
<u>Wskaźnik główny:</u>				
1	<b>Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik zbiorczy trzech podwskaźników) (w %)</b>	27,8	20-23	Eurostat
<i>Wskaźniki pomocnicze:</i>				
2	<i>Młodzież niekontynuująca nauki (w %)</i>	5,4	4,5	GUS

3	<i>Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 16-64 lata (w %)</i>	20,5	27	GUS
<b>3.2 Zapewnienie dostępu i określonych standardów usług publicznych</b>				
<i>Wskaźnik główny:</i>				
1	<i>Wskaźnik syntetyczny dostępu do usług publicznych/do obliczenia</i>			
<b>3.3 Wzmocnienie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integracja przestrzenna dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów regionalnych</b>				
<i>Wskaźnik główny:</i>				
1	<b>Udział województw Polski Wschodniej w PKB (w %)</b>	15,2 (2008)	18-20	obliczenia własne na podstawie danych GUS
<i>Wskaźniki pomocnicze:</i>				
2	<i>Ludność objęta zasięgiem izochrony drogowej 60 minut względem miast wojewódzkich (w %)</i>	57,9 (2008)	68	PAN (opracowanie dla MRR)
3	<i>Udział w dochodach wiejskich gospodarstw domowych dochodów z pracy najemnej i pracy na własny rachunek (w %)</i>	54	64	GUS

\*Wskaźniki zaznaczone na niebiesko są wskaźnikami strategii Europa 2020 dla Polski.

## DEFINICJE WSKAŹNIKÓW

### WSKAŹNIKI KLUCZOWE

#### **Ad 1) Dynamika PKB (2010=100, ceny stałe)**

Wskaźnik pokazuje tempo wzrostu PKB w stosunku do roku bazowego 2010. (źródło: GUS).

#### **Ad 2) PKB na mieszkańca w PPS (UE27=100)**

Wartość produktu krajowego brutto na 1 mieszkańca przedstawiona jako relacja PKB na 1 mieszkańca dla Polski do średniego poziomu PKB na 1 mieszkańca 27 krajów Unii Europejskiej. PKB jest obliczony wg parytetu siły nabywczej (PPP) i wyrażony w umownej jednostce walutowej PPS (Purchasing Power Standard) (źródło: Obliczenia na podstawie danych krajowych wykonuje Eurostat).

#### **Ad 3) Dochody do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych ogółem (2010=100)**

Wskaźnik pokazuje procentowy przyrost dochodów realnych w stosunku do roku bazowego 2010 (źródło GUS).

#### **Ad 4) Saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB (w %)**

Różnica między dochodami, a wydatkami sektora instytucji rządowych i samorządowych w ujęciu strukturalnym, tj. po skorygowaniu o wpływ cyklu koniunkturalnego, działania o charakterze tymczasowym i jednorazowym. Dane są prezentowane w relacji do PKB i opracowane zgodnie z zasadami Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych (ESA'95). ESA'95 jest to międzynarodowy standard metodologiczny i rachunkowy dla szczegółowego opisu gospodarki (tj. regionów, krajów czy grup krajów), jej składowych oraz relacji z innymi gospodarkami (źródło: MF).

#### **Ad 5) Wskaźnik rozwoju społecznego (HDI) // Miejsce w rankingu**

Wskaźnik dystansowy, którego składowymi są: oczekiwana długość życia w momencie narodzin, przeciętna liczba lat edukacji (dla osoby dorosłej), oczekiwana liczba lat edukacji, dochód narodowy netto per capita (wg metodologii PPP, w USD) (źródło: UNDP).

#### **Ad 6) Wskaźnik Globalnej Konkurencyjności (Global Competitiveness Index) // Miejsce w rankingu**

Wskaźnik określający zdolności poszczególnych państw do długookresowego wzrostu gospodarczego; opracowany w oparciu o 12 powiązanych ze sobą filarów (instytucje, infrastruktura, środowisko makroekonomiczne, szkolnictwo wyższe i rozwój, wydajność rynku dóbr, zdrowie i podstawowa edukacja, wydajność rynku pracy, rozwój rynków

finansowych, gotowość technologiczna, rozmiar rynku, jakość środowiska biznesowego, innowacyjność) (źródło: WEF - Światowe Forum Ekonomiczne).

#### **Ad 7) Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat (w %)**

Udział pracujących w wieku 20-64 lata w ludności ogółem w tej samej grupie wieku. Dane prezentowane są na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), przeciętne w roku. Badanie dotyczy ludności zamieszkałej w prywatnych gospodarstwach domowych z wyłączeniem osób zamieszkałych w gospodarstwach zbiorowych (np. hotelach pracowniczych, akademikach, domach opieki społecznej).

Ludność pracująca = ogólna liczba osób, które w tygodniu, w którym przeprowadzone zostało badanie wykonały jakąkolwiek pracę przez przynajmniej jedną godzinę, za którą otrzymały wynagrodzenie oraz osoby, które pomagały (bez wynagrodzenia) w prowadzeniu rodzinnego gospodarstwa rolnego lub rodzinnej działalności gospodarczej poza rolnictwem. Zaliczono tu również osoby, które nie pracowały, ale posiadały pracę (źródło: GUS).

#### **Ad 8) Średnia stopa inwestycji (w %)**

Relacja nakładów brutto na środki trwałe do PKB (źródło: GUS)

<b>WSKAŹNIKI SZCZEGÓLOWE</b>
<b>I. Sprawne i efektywne państwo</b>
<b>1.1 Przejście od administrowania do zarządzania rozwojem</b>

#### **Ad 1; Ad 2) Wskaźnik efektywności rządzenia (Government Effectiveness - wg Banku Światowego); Wskaźnik jakości stanowionego prawa (wg metodologii Banku Światowego)**

Bank Światowy przyjmuje 6 wskaźników dobrego rządzenia: Prawo wyrażania opinii i wpływ obywateli (Voice and Accountability), Polityczna stabilność i brak przemocy (Political Stability and Absence of Violence), Efektywność administracji publicznej (Government Effectiveness), Jakość stanowionego prawa (Regulatory Quality), Rządy prawa (Rule of Law), Kontrola korupcji (Corruption Control). Skala wskaźników: od -2,5 do +2,5.

#### **Ad 3) Pozycja w rankingu Globalnej Konkurencyjności pod względem obciążeń regulacyjnych**

Patrz punkt 6 w pozycji Wskaźniki Kluczowe. Wskaźnik obciążeń regulacyjnych jest częścią składową filaru Instytucje - pierwszego z 12 filarów rankingu Globalnej Konkurencyjności (źródło: WEF).

**Ad 4) Wykorzystanie Internetu w kontaktach z administracją publiczną przez osoby prywatne // w tym do przekazywania wypełnionych formularzy (w %)**

Odsetek osób indywidualnych w wieku 16-74 wykorzystujących Internet do kontaktów z administracją publiczną dla celów prywatnych w okresie 12 miesięcy poprzedzających badania (źródło: Eurostat)

**1.2 Zapewnienie środków na działania rozwojowe****Ad 1) Udział wydatków publicznych przeznaczonych na cele prorozwojowe w PKB (w %)**

Do wydatków prorozwojowych zalicza się wydatki (wg klasyfikacji COFOG):

- badania podstawowe i B+R we wszystkich kategoriach,
- z kategorii sprawy gospodarcze: część rolnictwa, leśnictwo, rybołówstwo i myślistwo, transport, telekomunikację,
- z kategorii ochrona środowiska: zarządzanie ściekami i zmniejszanie zanieczyszczeń,
- z kategorii gospodarka mieszkaniowa i komunalna: zaopatrzenie w wodę,
- z kategorii rekreacja, kultura i religia: usługi kulturalne.

Wskaźnik pokazuje udział tych wydatków w PKB (w %) (źródło: obliczenia IBS na podstawie danych GUS).

**1.3 Wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela****Ad 1) Zaufanie ludzi dorosłych wobec innych (w %)**

Odsetek osób w wieku 18 lat i więcej wyrażających przekonanie, że można ufać innym ludziom (źródło: CBOS).

**Ad 2) Średni czas dochodzenia należności umownych drogą sądową (w dniach)**

Jeden ze składowych czynników wpływających na wskaźnik łatwości prowadzenia działalności gospodarczej (w dniach) określony w raporcie Doing Business. Raport Doing Business zawiera wskaźniki oceniające w sposób ilościowy regulacje dla rozpoczynających działalność gospodarczą, dotyczące uzyskania pozwoleń na budowę, zatrudniania pracowników, rejestrowania praw własności, uzyskiwania kredytu, ochrony inwestorów, opodatkowania, handlowania z zagranicą, egzekwowania umów, podłączania do źródła elektryczności oraz zamknięcia działalności gospodarczej (źródło: Doing Business Report, Bank Światowy).

**Ad 3) Poziom zaufania do instytucji publicznych (w %)**

Odsetek osób, które na pytanie „Czy, ogólnie rzecz biorąc, ma Pan(i) zaufanie czy też nie ma Pan(i) zaufania do wymienionych instytucji?” odpowiedziały „raczej mam zaufanie” bądź „Zdecydowanie mam zaufanie” (źródło: CBOS, raport: Zaufanie społeczne).

**Ad 4) Odsetek osób deklarujących aktywność w organizacjach społecznych (w %)**

Odsetek osób, które w ciągu ostatnich 12 miesięcy poświęciły swój wolny czas na dobrowolną i nieodpłatną pracę w ramach jakiejś organizacji pozarządowej (stowarzyszenia lub fundacji), instytucji, kościoła czy innej organizacji (źródło: CBOS, Aktywność społeczna Polaków – poziom zaangażowania i motywacje, Warszawa, maj 2011).

**Ad 5) Udział powierzchni objętej obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni geodezyjnej kraju ogółem (w %)**

Powierzchnia kraju objęta obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego w stosunku do całkowitej powierzchni geodezyjnej kraju (źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS).

**Ad 6) Odsetek obywateli, którzy czują się bezpiecznie w miejscu zamieszkania (w %)**

Odsetek osób, które uważają, że w ich miejscu zamieszkania jest bezpiecznie i spokojnie (źródło: CBOS, Poczucie bezpieczeństwa, zagrożenie przestępczością i stosunek do kary śmierci, Warszawa, maj 2011).

<b>II. Konkurencyjna gospodarka</b>
-------------------------------------

<b>2.1 Wzmocnienie stabilności makroekonomicznej</b>
--

**Ad 1) Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB (ESA'95) (w %)**

Skonsolidowany dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dane są prezentowane w relacji do PKB i opracowane zgodnie z zasadami Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych - ESA '95 (źródło: GUS).

**Ad 2) Udział eksportu w PKB (w %)**

Eksport dóbr i usług w relacji do PKB w cenach bieżących (źródło: GUS).

<b>2.2 Wzrost wydajności gospodarki</b>
---

**Ad 1) Wartość dodana brutto (WDB) w PPS na pracującego (UE27=100)**

Wartość produktów (wyrobów i usług) wytworzona przez jednostki krajowe rynkowe i nierynkowe pomniejszona o zużycie pośrednie poniesione w związku z jej wytworzeniem wyrażona w PPS (Purchasing Power Standard) w przeliczeniu na 1 pracującego, w odniesieniu do średniej UE27 (źródło: obliczenia GUS na podstawie danych Eurostat).

**Ad 2) Struktura pracujących według sektorów gospodarki (sektor I/sektor II/sektor III) (w %)**

Określa udział liczby pracujących w sektorach gospodarki w ogólnej liczbie pracujących. Wskaźniki opracowano na podstawie wyników reprezentacyjnego badania BAEL.

Sektor I – rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo,

Sektor II – przemysł i budownictwo,

Sektor III – usługi.

(źródło: GUS)

**Ad 3) Udział produktów wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle (w %)**

Udział produktów wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle w przedsiębiorstwach sekcji *przetwórstwo przemysłowe* o liczbie pracujących powyżej 49 osób (źródło: GUS).

**2.3 Zwiększenie innowacyjności gospodarki****Ad 1) Europejski Ranking Innowacyjności**

Instrument Komisji Europejskiej mierzący i porównujący kraje członkowskie UE pod względem innowacyjności oraz wskazujący mocne i słabe strony sektora badań i systemów innowacyjnych w państwach na podstawie 25 wskaźników. Wskaźnik dzieli państwa na: słabych innowatorów (modest innovators: mniej niż 50% średniej UE27), umiarkowanych innowatorów (moderate innovators: państwa o wskaźniku zawierającym się w przedziale między 50% poniżej średniej UE27 i 10% poniżej średniej UE27), grupę doganiających liderów (innovation followers: państwa o wskaźniku zawierającym się w przedziale między 10% poniżej średniej UE27, a 20% powyżej średniej UE27) oraz liderów innowacyjności (innovation leaders: 20% lub więcej powyżej poziomu UE27) (źródło: Innovation Union Scoreboard: <http://www.proinno-europe.eu/innovation-metrics/page/innovation-union-scoreboard-2010>).

**Ad 2) Nakłady na B+R (GERD) (w %)**

Nakłady na B+R (w tym publiczne) w relacji do PKB (*Gross Domestic Expenditures on Research and Development, GERD*) - całkowita wartość nakładów przeznaczanych w danym kraju i w określonej jednostce czasu na badania i rozwój (źródło: GUS).

**Ad 3) Nakłady na B+R ponoszone przez organizacje gospodarcze (Business Expenditures on R&D - BERD) (w %)**

Nakłady na B+R sektora przedsiębiorstw w relacji do PKB. Obejmuje fundusze finansujące prace badawczo-rozwojowe, których inwestorami kapitałowymi są przedsiębiorstwa (źródło: Eurostat).

**Ad 4) Udział studentów na kierunkach technicznych i przyrodniczych w liczbie studentów ogółem (w %)**

Dotyczy kierunków zaliczonych do grupy "nauka" oraz "technika, przemysł, budownictwo"; bez cudzoziemców (źródło: GUS).

**2.4 Rozwój kapitału ludzkiego****Ad 1) Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-24 lata//55-64 lata (w %)**

Dla osób w wieku 15-24 lata – udział pracujących w wieku 15-24 lata w ludności ogółem w tej samej grupie wieku. Dane prezentowane są na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), przeciętne w roku.

Dla osób w wieku 55-64 lata – udział pracujących w wieku 55-64 lata w ludności ogółem w tej samej grupie wieku. Dane prezentowane są na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), przeciętne w roku (źródło: GUS).

**Ad 2) NEET**

Odsetek osób w wieku 25-29 lat niepracujących i nieuczestniczących w kształceniu i szkoleniu

(w okresie 4 tygodni przed badaniem) w ogólnej liczbie osób w tej grupie wiekowej; (ang. *neither in employment nor in education and training* – NEET); (źródło: Eurostat).

**Ad 3) Wskaźnik zatrudnienia kobiet z najmłodszym dzieckiem w wieku do lat 5 (w %)**

Udział pracujących kobiet w wieku 15-64, których wiek najmłodszego dziecka nie przekroczył 5 lat, w ogólnej liczbie kobiet w podanej grupie wiekowej (źródło: LFS (BAEL), Eurostat).

**Ad 4) Odsetek dzieci w wieku do 3 lat objętych opieką instytucjonalną (w %)**

Udział dzieci w wieku do 3 lat objętych opieką w instytucjach opieki na dziećmi w wieku do lat 3 w ogólnej liczbie dzieci w danej grupie wieku (w %).

**Ad 5) Wyniki badania PISA - odsetek uczniów poniżej drugiego poziomu osiągnięć w trzech dziedzinach: czytanie i interpretacja (C), matematyka (M) oraz rozumowanie w naukach przyrodniczych (P)**

Wyniki testów kompetencji uczniów w wieku 15 lat - odsetek uczniów poniżej drugiego poziomu w trzech dziedzinach – czytania i interpretacji, matematyce, rozumowaniu w naukach przyrodniczych.

PISA to skrót nazwy Programu Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (*Programme for International Student Assessment*) – międzynarodowego badania koordynowanego przez [OECD](#). Jego celem jest uzyskanie porównywalnych danych o umiejętnościach uczniów, którzy ukończyli 15 rok życia w celu poprawy jakości

nauczania i organizacji systemów edukacyjnych. Przy ocenie uczniów stosuje się 7 poziomów – najlepsi uczniowie osiągają poziom 5 lub 6, natomiast uczniowie posiadający jedynie bardzo podstawowe umiejętności i wiedzę – poziom 1a lub 1b (źródło: PISA, OECD).

**Ad 5a) Wyniki badania PISA - odsetek uczniów powyżej czwartego poziomu osiągnięć w trzech dziedzinach: czytanie i interpretacja (C), matematyka (M) oraz rozumowanie w naukach przyrodniczych (P)**

Wyniki testów kompetencji uczniów w wieku 15 lat - odsetek uczniów z poziomu piątego i szóstego w trzech dziedzinach – czytania i interpretacji, matematyce, rozumowaniu w naukach przyrodniczych.

PISA to skrót nazwy Programu Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (*Programme for International Student Assessment*) – międzynarodowego badania koordynowanego przez [OECD](#). Jego celem jest uzyskanie porównywalnych danych o umiejętnościach uczniów, którzy ukończyli 15 rok życia w celu poprawy jakości nauczania i organizacji systemów edukacyjnych. Przy ocenie uczniów stosuje się 7 poziomów – najlepsi uczniowie osiągają poziom 5 lub 6, natomiast uczniowie posiadający jedynie bardzo podstawowe umiejętności i wiedzę – poziom 1a lub 1b (źródło: PISA, OECD).

**Ad 6) Wskaźnik upowszechnienia wczesnej edukacji (w %) ogółem//miasto//wieś**

Odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym od 4 roku życia do wieku obowiązkowego kształcenia. Instytucje te prowadzą zorientowaną na edukację opiekę nad dziećmi. Mogą to być szkoły bądź instytucje pod zarządem innym niż ten, który jest odpowiedzialny za edukację. Muszą zatrudniać kadrę posiadającą specjalistyczne kwalifikacje (źródło: GUS).

**Ad 7) Odsetek osób w wieku 30-34 lata posiadających wyższe wykształcenie (w %) ogółem//miasto//wieś**

Udział osób w wieku 30-34 lata z wykształceniem wyższym w ogólnej liczbie osób w tej samej grupie wieku. Dane prezentowane są na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), przeciętne w roku. Wykształcenie wyższe odpowiada 5-temu i 6-temu poziomowi Międzynarodowej Standardowej Klasyfikacji Kształcenia (International Standard Classification of Education, w skrócie ISCED) (źródło: GUS)

**Ad 8) Osoby dorosłe uczestniczące w kształceniu i szkoleniu (w %)**

Udział osób w wieku 25-64 lata uczących się i doksztalających się w ludności ogółem w tej samej grupie wieku (w okresie czterech tygodni przed badaniem). Dane prezentowane są na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), przeciętne w roku (źródło: GUS).

## 2.5 Zwiększenie wykorzystania technologii cyfrowych w gospodarce

### **Ad 1) Odsetek osób korzystających regularnie z Internetu (w %) ogółem//miasto//wieś**

Odsetek osób w wieku 16-74 lata korzystających regularnie z Internetu, tj. co najmniej raz w tygodniu (źródło: GUS.).

### **Ad 2) Udział gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu przez łącze szerokopasmowe w liczbie gospodarstw domowych ogółem (w %)**

Połączenia szerokopasmowe [ang. *broadband connection*] — rodzaj połączeń internetowych charakteryzujących się dużą szybkością przepływu informacji mierzoną w kb/s (kilobitach na sekundę) lub w Mb/s (megabitach na sekundę). Ze względu na szybki postęp techniczny w tej dziedzinie telekomunikacji określenie granicznej przepływności (przepustowości łączy cyfrowych), od której dane połączenie uznajemy za szerokopasmowe jest narażone na dezaktualizację wkrótce po przyjęciu definicji, dlatego we wspólnotowych badaniach wykorzystania ICT połączenia szerokopasmowe definiuje się na podstawie rodzaju łączy internetowych. Zgodnie z taką definicją dostęp szerokopasmowy umożliwiają technologie z rodziny DSL (ADSL, SDSL itp.), sieci telewizji kablowej (modem kablowy), telefony komórkowe 3G (UMTS, EDGE itp.) oraz inne, np. łącza satelitarne, stałe połączenia bezprzewodowe (sieć radiowa). Połączenia szerokopasmowe umożliwiają przekazywanie wysokiej jakości obrazów, filmów, oglądanie telewizji lub granie w gry internetowe, telefonowanie przez Internet z możliwością oglądania rozmówcy oraz pozwalają na korzystanie z różnorodnych zaawansowanych usług internetowych (źródło: GUS).

### **Ad 3) Poziom kompetencji cyfrowych (odsetek respondentów, którzy zadeklarowali wykonywanie 5 lub 6 spośród wyznaczonych czynności związanych z wykorzystywaniem Internetu) (w %)**

Procent respondentów, którzy zadeklarowali wykonywanie 5 lub 6 spośród sześciu wyznaczonych czynności związanych z wykorzystywaniem Internetu: korzystanie z wyszukiwarki, wysyłanie e-maili z załącznikami, korzystanie z czatów, forów i grup dyskusyjnych, wykonywanie rozmów telefonicznych przez Internet, wymiana plików poprzez sieci typu peer-to-peer oraz tworzenie stron internetowych (źródło: Eurostat).

## 2.6 Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko

### **Ad 1) Zagregowany wskaźnik efektywności energetycznej (ODEX ) (2000=100)**

Wskaźnik ODEX służy do pomiaru wzrostu efektywności energetycznej w sektorze przetwórstwa przemysłowego, transportu i gospodarstw domowych; nie pokazuje bieżącego poziomu energochłonności, lecz postęp w stosunku do roku bazowego. Obliczany jest jako średnia ważona względnego zmniejszenia (wzrostu) jednostkowego zużycia energii w poszczególnych sektorach lub kierunkach użytkowania w kolejnych

latach. Zmniejszenie wartości wskaźnika pokazuje wzrost efektywności energetycznej (przykładowo, jeśli wskaźnik efektywności energetycznej w 2009 r. wyniósł 76,0% to oznacza poprawę efektywności energetycznej o 24% w porównaniu do technologii energetycznych i praktyk stosowanych w 2000 r.) (źródło: GUS/baza Odyssee).

#### **Ad 2) Wskaźnik liczebności pospolitych ptaków krajobrazu rolniczego (FBI - Farmland Bird Index) (2000=100)**

Indeks liczebności populacji wybranej grupy pospolitych ptaków lęgowych, charakterystycznych dla krajobrazu rolniczego. Wskaźnik powstał poprzez uśrednienie informacji o indeksach liczebności 22 gatunków składowych (rok bazowy 2000=100) (źródło: GIOŚ/GUS).

#### **Ad 3) Energochłonność gospodarki (kgoe/1000 €)**

Stosunek krajowego zużycia energii brutto do produktu krajowego brutto w cenach stałych z roku bazowego (2000 r.). Wskaźnik mierzy ilość energii potrzebnej do wyprodukowania jednostki PKB i wyrażony jest w kilogramach oleju ekwiwalentnego na 1000 euro. Zmniejszenie energochłonności mówi o tym, że mniej energii potrzeba do wyprodukowania tej samej wielkości PKB i wiąże się ze wzrostem efektywności energetycznej. Wskaźnik ten nie oddaje rzeczywistej dysproporcji pomiędzy efektywnością energetyczną gospodarki Polski i UE ze względu na różnice siły nabywczej, które m.in. oznaczają, że poziomy cen towarów i usług rynkowych i nierynkowych w poszczególnych krajach są zróżnicowane (siła nabywcza euro w Polsce jest większa niż przeciętnie w UE). Różnice w energochłonności Polski i UE na poziomie fizycznym (np. zużycie energii na produkcję tony produktu) są znacznie mniejsze (źródło: Eurostat).

#### **Ad 4) Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto (w %)**

Udział energii ze źródeł odnawialnych oblicza się jako wartość końcowego zużycia energii brutto ze źródeł odnawialnych podzieloną przez wartość końcowego zużycia energii brutto ze wszystkich źródeł (w %) (źródło: GUS).

#### **Ad 5) Zmiana emisji gazów cieplarnianych w stosunku do 1990 r. (w %)**

Zmiana zagregowanej emisji 6 gazów cieplarnianych (dwutlenku węgla, metanu, podtlenku azotu, wodorofluorowęglowodoru, perfluorowęglowodoru, sześćfluorku siarki), ważona współczynnikami ocieplenia globalnego przy podstawie 1990=100 (źródło: KOBiZE/GUS).

#### **Ad 6) Poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. (w %)**

Przez odpady komunalne ulegające biodegradacji rozumie się, zgodnie z ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także

odpady nie zawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych, ulegające rozkładowi tlenowemu lub beztlenowemu przy udziale mikroorganizmów. Przez składowiska odpadów rozumie się obiekty budowlane przeznaczone do składowania odpadów. Sposób obliczania tego poziomu będzie określony w Rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów (źródło: Ministerstwo Środowiska)

#### **Ad 7) Wskaźnik czystości wód (w %)**

Udział wód powierzchniowych wg podział wód powierzchniowych na klasy czystości ekologicznej zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 20 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych.

Klasa I – bardzo dobry stan ekologiczny, klasa II – dobry stan ekologiczny, klasa III – umiarkowany stan ekologiczny, klasa IV – słaby stan ekologiczny, klasa V – zły stan ekologiczny (źródło: GIOS)

### **2.7 Zwiększenie efektywności transportu**

#### **Ad 1) Wskaźnik międzygaleziowej dostępności transportowej**

Otrzymany wskaźnik jest syntetyczną miarą jakościową wzajemnej potencjalnej dostępności czasowej najważniejszych krajowych ośrodków osadniczych oraz węzłów transportowych (wewnętrznych i granicznych) uwzględniającą wszystkie podstawowe rodzaje transportu (w proporcji do ich udziału w pracy przewozowej) oraz ważoną poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Miara może być uzyskana oddzielnie dla transportu towarów i pasażerów, a ponadto w podziale na 16 województw i cztery rodzaje transportu (drogowy, kolejowy, lotniczy i żeglugę śródlądową). Przyjmuje wartości od 0 do 1. (źródło: opracowanie PAN dla MRR).

#### **Ad 2) Długość autostrad (A) i dróg ekspresowych (D) (w km)**

(źródło: GUS na podstawie danych GDDKiA)

#### **Ad 3) Długość linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością powyżej 160km/h (w km)**

(źródło: MI)

#### **Ad 4) Udział masy ładunków transportu intermodalnego w ogólnej masie ładunków przewożonej transportem kolejowym (w %)**

(Na podstawie Glossary for Transport Statistics- Eurostat, EKGON2, ITF): Transport intermodalny to przewóz ładunków w jednej i tej samej jednostce transportu intermodalnego z wykorzystaniem kilku rodzajów transportu, bez przeładunku samego ładunku przy zmianie rodzaju transportu. Jednostką transportu intermodalnego może być np. kontener, nadwozie wymienne, pojazd drogowy (źródło: GUS).

### III. Spójność społeczna i terytorialna

#### 3.1 Integracja społeczna

##### **Ad 1) Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik zbiorczy trzech podwskaźników) (w %)**

Odsetek osób, które są zagrożone ubóstwem i/lub pogłębioną deprivacją materialną i/lub żyją w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy. Osoby liczy się tylko raz, nawet jeśli występują w kilku (źródło: Eurostat).

##### **Ad 2) Młodzież niekontynuująca nauki (w %)**

Udział osób w wieku 18-24 lata z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym, które nie kontynuują nauki i nie dokończają się w ludności ogółem w tej samej grupie wieku. Dane prezentowane są na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), przeciętne w roku (źródło: GUS).

##### **Ad 3) Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 16-64 lata (w %)**

Udział pracujących niepełnosprawnych w wieku 16-64 lata w ludności niepełnosprawnej ogółem w tej samej grupie wieku. Dane prezentowane są na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), przeciętne w roku (źródło: GUS).

#### 3.2 Zapewnienie dostępu i określonych standardów usług publicznych

Na obecnym etapie brak jest syntetycznego wskaźnika usług publicznych - dostęp do usług będzie mierzony badaniami opinii publicznej w odstępie dwuletnim; w międzyczasie wypracowany zostanie wskaźnik syntetyczny.

#### 3.3 Wzmacnianie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integracja przestrzenna dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów regionalnych

##### **Ad 1) Udział województw Polski Wschodniej w PKB (w %)**

Łączny udział województw Polski Wschodniej, do której zalicza się województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, w generowaniu krajowej wartości PKB (źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS).

##### **Ad 2) Ludność objęta zasięgiem izochrony drogowej 60 minut względem miast wojewódzkich (w %)**

Odsetek populacji z czasem dojazdu do centrum stolicy województwa krótszym niż 60 min. (źródło: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, PAN).

**Ad 3) Udział w dochodach wiejskich gospodarstw domowych dochodów z pracy najemnej i pracy na własny rachunek (w %)**

Udział sumy kategorii „dochód z pracy najemnej” i „dochód z pracy na własny rachunek” w kategorii „dochód rozporządzalny (na wsi)” (źródło: GUS).

**Załącznik 1**

**Diagnoza  
na potrzeby Strategii Rozwoju Kraju  
2020**

**SPIS TREŚCI**

Wprowadzenie .....	172
1. Funkcjonowanie instytucji państwa .....	173
2. Bezpieczeństwo finansów publicznych .....	175
3. Aktywność społeczna .....	176
4. Bezpieczeństwo publiczne i narodowe .....	178
5. Stabilność makroekonomiczna .....	179
6. Wydajność gospodarki .....	182
7. Innowacyjność.....	184
8. Rozwój kapitału ludzkiego.....	188
9. Wykorzystanie technologii cyfrowych .....	191
10. Bezpieczeństwo energetyczne, stan środowiska i infrastruktura transportowa .....	194
<i>Bezpieczeństwo energetyczne</i> .....	194
<i>Stan środowiska</i> .....	196
<i>Infrastruktura transportowa</i> .....	199
11. Spójność społeczna .....	204
12. Dostęp do usług publicznych i ich jakość .....	205
13. Wykorzystanie potencjałów województw .....	207
14. Rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych.....	209
15. Spójność terytorialna .....	210
Bibliografia .....	216

## **Wprowadzenie**

Diagnozę przeprowadzono w 15 obszarach, pokrywających się z głównymi obszarami interwencji Strategii Rozwoju Kraju 2020. Objęła ona lata 2007-2010, tj. okres realizacji dotychczasowej średniookresowej strategii rozwoju kraju, z uwzględnieniem prognozy wybranych trendów rozwojowych.

Podstawą do wykonania diagnozy były statystyki GUS i Eurostat, zapisy krajowych dokumentów strategicznych, raporty instytucji i organizacji międzynarodowych oraz wyniki prac badawczych i ewaluacyjnych.

## 1. Funkcjonowanie instytucji państwa

Mimo stopniowej poprawy, potwierdzanej wynikami międzynarodowych rankingów, funkcjonowanie instytucji państwa budzi nadal wiele zastrzeżeń. Na sprawność państwa wpływają negatywnie dysfunkcje struktury organizacyjnej, nadmiernie rozbudowane procedury oraz niespójne i nieprzejrzyste ustawodawstwo. Działalność instytucji publicznych cechuje często niska i nietrafnie ukierunkowana aktywność, niewystarczająca orientacja na potrzeby społeczne oraz skoncentrowanie na wypełnianiu procedur, a nie na efektach podejmowanych działań. W rezultacie niezadowolająca jest dostępność i jakość usług publicznych, a wizerunek instytucji publicznych jest w odbiorze społecznym niekorzystny. Poprawy wymaga funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości oraz służb odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

**Tabela 1. Podstawowe dane w zakresie funkcjonowania instytucji państwa w latach 2006-2010**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba zatrudnionych w administracji publicznej (w tys.)	371,0	379,8	387,8	428,3	440,5
Wskaźnik efektywności rządzenia wg Banku Światowego <sup>a</sup>	0,467	0,427	0,503	0,599	0,706
Wskaźnik jakości regulacji wg Banku Światowego <sup>a</sup>	0,704	0,757	0,802	0,948	0,974
Wskaźnik postrzeganej korupcji wg Transparency International <sup>b</sup>	3,7	4,2	4,6	5,0	5,3

Uwagi: <sup>a</sup> w skali od -2,5 do 2,5, gdzie 2,5 oznacza ocenę najlepszą; <sup>b</sup> w skali od 0 do 10, gdzie 10 oznacza brak korupcji.

Źródło: Główny Urząd Statystyczny (GUS), Bank Światowy, Transparency International.

W latach 2007-2010 potencjał administracji publicznej znacznie się zwiększył. Liczba zatrudnionych wzrosła o 18,7%, do 440,5 tys. osób. Szczególnie szybki wzrost odnotowano w administracji samorządowej – o 24,1%, do 255,7 tys. osób. W rezultacie udział administracji samorządowej w ogólnym zatrudnieniu w administracji publicznej wykazywał systematyczny wzrost – z 52% w 1999 r. i 55% w 2006 r. do 58% w 2010 r.

Znaczny postęp dokonał się w zakresie informatyzacji administracji publicznej. Już w 2007 r. wszystkie urzędy korzystały z komputerów oraz miały dostęp do Internetu. W 2010 r. 86% urzędów było wyposażonych w łącza szerokopasmowe. Niemal połowa urzędów w Polsce (48%) wdrożyła system elektronicznego zarządzania dokumentami, przy czym w przypadku urzędów centralnych, wojewódzkich i powiatowych odsetek ten wynosił w 2010 r. 64% (niższy był w urzędach gminnych – 44%). Skokowa poprawa nastąpiła w odniesieniu do dostępności usług publicznych on-line. Odsetek 20 podstawowych usług w pełni dostępnych przez Internet zwiększył się z 20% w 2006 r. do ok. 79%, co oznaczało już poziom bliski średniej unijnej<sup>1</sup>.

Poziom zaufania do administracji publicznej wzrósł wg CBOS z 38% w 2006 r. do 53% w 2008 r., ale następnie niemal równie silnie się obniżył – do 42% w 2010 r. Poziom wskaźnika wolności obywatelskich liczonego przez Bank Światowy rósł wprawdzie systematycznie (z 0,762 w 2006 r. do 1,033 w 2010 r.), ale ciągle ustępował średniemu w krajach OECD (1,33 w 2010 r.).

W obszarze zarządzania rozwojem zapoczątkowano proces wprowadzania nowego systemu dokumentów strategicznych, opartego na długo- i średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz 9 strategiami zintegrowanych, a także uwzględniającego koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju.

<sup>1</sup> Dane MSWiA (jak wyżej, s. 22) oraz Eurostat.

Wielkim wyzwaniem jest zapewnienie ładu przestrzennego kraju. Ponad 70% powierzchni kraju nie jest pokryte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego<sup>2</sup>. Warunki zabudowy na tych terenach są ustalane na podstawie jednostkowych decyzji administracyjnych, co rodzi ryzyko powstawania konfliktów społecznych i ekologicznych oraz zjawisk korupcyjnych.

Sumaryczna ocena zmian w zakresie efektywności funkcjonowania administracji publicznej w Polsce nie jest jednoznaczna. Konstruowany przez Bank Światowy wskaźnik efektywności rządzenia, po spadku z 0,467 w 2006 r. do 0,427 w 2007 r., wykazywał wprawdzie w następnych latach systematyczny wzrost, szczególnie silny w 2009 r. i 2010 r., jednak osiągnięty w końcu okresu jego poziom (0,706 w 2010 r.) był nadal znacznie niższy od średniego w krajach OECD (1,57)<sup>3</sup>, a także niższy od zakładanego na 2010 r. w Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 (0,75). Wskazuje to na ciągle stosunkowo niską efektywność rządzenia w Polsce i niezadowalające tempo jej poprawy. W najnowszym raporcie Światowego Forum Ekonomicznego nieefektywna administracja publiczna jest wymieniana na drugim miejscu wśród barier działalności gospodarczej w Polsce; większym utrudnieniem są tylko regulacje podatkowe<sup>4</sup>.

Konkluzje te można odnieść także do jakości stanowionego prawa. Wskaźnik jakości regulacji wg Banku Światowego wzrósł dla Polski z 0,704 w 2006 r. do 0,974 w 2010 r., co oznaczało poziom niższy odpowiednio o 0,75 pkt. proc. (pp) i 0,47 pp od średniego dla krajów OECD. Mimo poprawy ocen i redukcji dystansu w stosunku do ogółu krajów rozwiniętych niedostateczna jakość regulacji należy nadal do czołowych barier, utrudniających funkcjonowanie obywateli i rozwój przedsiębiorczości. Nierozwiązanymi problemami pozostają: nadmiar przepisów prawnych, ich niespójność i niejednoznaczność oraz brak stabilności prawa (częste zmiany regulacji). W opinii działających w Polsce inwestorów zagranicznych, jasność i spójność przepisów prawnych znajdowała się w 2010 r. na przedostatnim miejscu wśród czynników składających się na warunki prowadzenia działalności gospodarczej; gorzej oceniano tylko efektywność działania sądownictwa gospodarczego<sup>5</sup>.

Odnotować natomiast należy znaczny postęp w zakresie zapobiegania zjawisku korupcji i jej zwalczania. Wskaźnik postrzeganej korupcji wg Transparency International poprawił się z 3,7 w 2006 r. do 5,5 w 2011 r. (w skali od 0 do 10, gdzie 10 oznacza brak korupcji). W rankingu krajów Polska awansowała aż o 20 pozycji – z miejsca 61.-62. na 41. miejsce w świecie (wśród krajów należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego w 2010 r. była 21.)<sup>6</sup>. Wskaźnik osiągnięty w 2010 r. był lepszy od zakładanego na ten rok w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 (5,0).

<sup>2</sup> Na koniec 2008 r. stan pokrycia powierzchni Polski miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wynosił 25,6%. OECD Urban Policy Reviews: Poland 2011, OECD, Paris 2011.

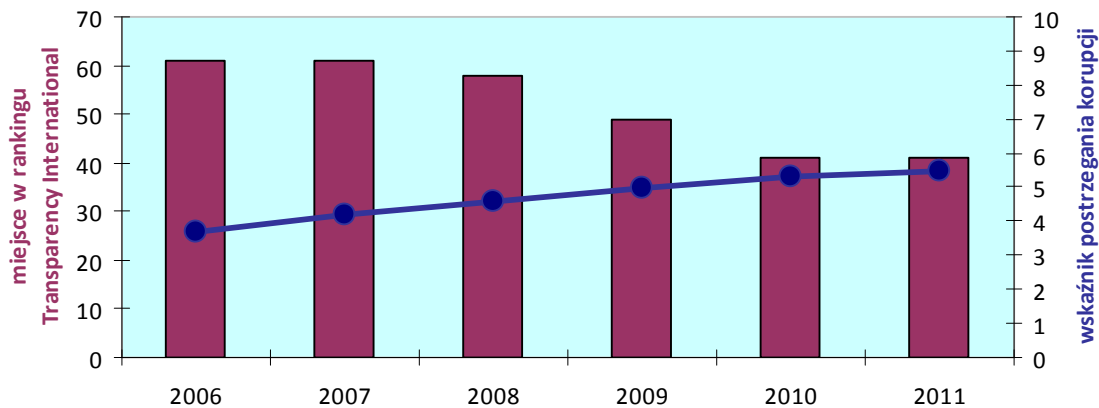
<sup>3</sup> Worldwide Governance Indicators, World Bank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

<sup>4</sup> The Global Competitiveness Report 2011-2012, World Economic Forum, Geneva 2011.

<sup>5</sup> Klimat inwestycyjny w Polsce w 2010 r., Raport z badania ilościowego, TNS OBOP, Warszawa, 27.10.2010.

<sup>6</sup> Transparency International Corruption Perceptions Index, edycje za lata 2006 i 2010, [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

## Rysunek 1. Postrzeżenie korupcji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Corruption Perception Index 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011*.

Nie poprawiła się skuteczność egzekwowania prawa. Średni czas egzekucji wyroków sądowych, po spadku z 980 dni w 2006 r. do 830 dni w 2007 r., utrzymał się na niezmiennym poziomie do 2010 roku. Warto zaznaczyć, że Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia zakładały zmniejszenie tego wskaźnika do ok. 200 dni w 2013 r.<sup>7</sup>, co w świetle jego dotychczasowego kształtowania się wydaje się celem mało realnym, wymagającym rewolucyjnych zmian w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Według Banku Światowego, pod względem skuteczności egzekwowania prawa Polska wyraźnie ustępowała ogółowi krajów rozwiniętych (w 2010 r. odpowiedni wskaźnik wynosił 0,687 dla Polski wobec 1,50 średnio dla krajów OECD).

## 2. Bezpieczeństwo finansów publicznych

W latach 2008-2010 wyraźnie pogłębiła się nierównowaga finansów publicznych. Deficyt sektora *general government* zwiększył się z 1,9% PKB w 2007 r. do 7,8% PKB w 2010 r., a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) odpowiednio z 45% PKB do 54,8% PKB.

W całym tym okresie deficyt sektora finansów publicznych w Polsce był wyższy od średniego w UE-27 (w 2010 r. o 1,5 pp)<sup>8</sup>. W tych warunkach konsolidacja finansów publicznych urasta do rangi jednego z najpilniejszych i najważniejszych wyzwań, stojących przed gospodarką Polski.

**Tabela 2. Podstawowe dane w zakresie bezpieczeństwa finansów publicznych w latach 2006-2010**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Deficyt/nadwyżka sektora finansów publicznych wg ESA'95 (jako % PKB)</b>	-3,6	-1,9	-3,7	-7,3	-7,8
<b>w tym podsektory:</b>					
- instytucji rządowych	-4,1	-3,0	-3,9	-5,3	-5,9
- instytucji samorządowych	-0,3	0,0	-0,2	-1,0	-1,1
- funduszy ubezpieczeń społecznych	0,7	1,1	0,4	-1,0	-0,8
<b>Dług publiczny wg ESA'95 (jako % PKB)</b>	47,7	45,0	47,1	50,9	54,9

Źródło: GUS.

<sup>7</sup> Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

<sup>8</sup> W przeciwieństwie do deficytu sektora finansów publicznych dług publiczny w Polsce był w relacji do PKB niższy niż średnio w UE-27 (w 2010 r. wynosił odpowiednio 54,9% i 80%).

Na narastanie deficytu sektora finansów publicznych złożyło się jednocześnie zwiększenie deficytu podsektora instytucji rządowych i instytucji samorządowych oraz pojawienie się w latach 2009-2010 deficytu również w podsektorze ubezpieczeń społecznych. Do pogorszenia sytuacji finansów publicznych przyczyniło się w znacznym stopniu spowolnienie wzrostu gospodarczego, prowadzące do osłabienia wpływów podatkowych, zwłaszcza z tytułu podatku CIT, szczególnie wrażliwego na zmiany koniunktury gospodarczej. Między rokiem 2008 i 2010 dochody budżetu państwa z podatku od osób prawnych zmniejszyły się o ok. 5,4 mld zł, tj. o ok. 20%.

Pole manewru w polityce fiskalnej znacznie ogranicza duży udział wydatków sztywnych w ogólnych wydatkach budżetu państwa, związany z niskim poziomem aktywności zawodowej ludności, a w konsekwencji z koniecznością finansowania licznych świadczeń emerytalnych i rentowych. Trudna byłaby także rezygnacja z wkładu własnego, wnoszonego do projektów współfinansowanych ze środków unijnych, gdyż oznaczałaby bezpowrotną utratę środków rozwojowych. Większe wydają się możliwości po stronie przychodowej. Ożywienie koniunktury może przynieść zwiększenie wpływów podatkowych. Ponadto obciążenia podatkowe są w Polsce umiarkowane na tle innych krajów UE. Według danych Eurostat, w 2009 r. wpływy budżetowe stanowiły w Polsce 37,2% PKB wobec 44% średnio w UE-27; dawało to Polsce 9. miejsce wśród krajów UE (w klasyfikacji wg rosnącego nasilenia fiskalizmu). Jeśli wziąć pod uwagę średni poziom stawek PIT, CIT i VAT z początku 2011 r., to Polska mieściła się na 14. miejscu w UE-27 (w klasyfikacji wg poziomu CIT była 9-11., PIT – 16., VAT – 20-23.)<sup>9</sup>.

### 3. Aktywność społeczna

Tradycyjnie niski poziom kapitału społecznego w Polsce nie uległ w ostatnich latach zasadniczej poprawie. Stosunki pomiędzy obywatelami oraz między obywatelami a instytucjami publicznymi cechowało nadal niewielkie zaufanie. Przyczyniał się do tego niski poziom debaty publicznej oraz niska jakość dialogu społecznego na etapie tworzenia polityk i przygotowania regulacji. Zmalała aktywność społeczna obywateli, wyrażająca się ich zaangażowaniem w prace stowarzyszeń i organizacji społecznych.

Poziom wzajemnego zaufania między obywatelami, tj. odsetek osób ufających innym ludziom zwiększył się wprawdzie wg Diagnozy Społecznej z 10,5% w 2005 r. do 13,4% w latach 2009 i 2011, jednak pozostawał niższy od notowanego w 2002 r. (13,8%). Polska zajmowała pod tym względem jedno z ostatnich miejsc w Europie; wg European Social Survey w 2008 r., średni wskaźnik zaufania między obywatelami wynosił w UE 26,3%<sup>10</sup>.

Wyraźnie zmalało zaangażowanie obywateli w pracę stowarzyszeń i organizacji społecznych. Liczba ich członków zmniejszyła się wg GUS z 11,2 mln w 2005 r. do 10 mln w 2008 r., tj. o ponad 1 mln osób (o ok. 11%)<sup>11</sup>. Ponieważ liczba organizacji zwiększyła się w tym okresie o 15%, świadczy to o znacznym zawężeniu ich bazy członkowskiej. Wolumen pracy społecznej świadczonej we wszystkich stowarzyszeniach, organizacjach społecznych i fundacjach między 2005 a 2008 r. obniżył się aż o ok. 1/3, z 49,1 tys. etatów przeliczeniowych do 33,2 tys. Najwięcej tego typu podmiotów było w 2008 r. zlokalizowanych w województwie mazowieckim (14% ich ogólnej liczby), a następnie w wielkopolskim (9%), najmniej – w lubuskim, opolskim, podlaskim i świętokrzyskim (po 3%)<sup>12</sup>.

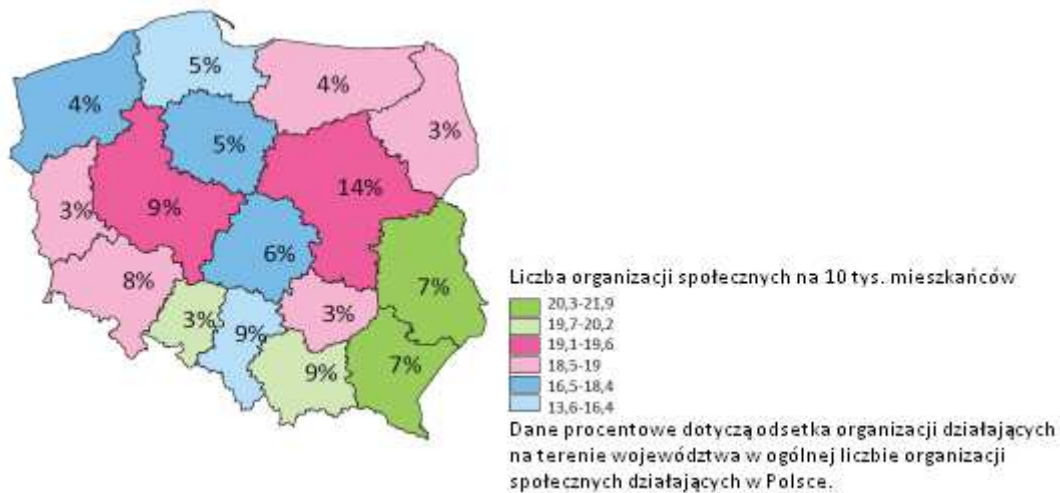
<sup>9</sup> Obliczenia własne na podstawie danych Worldwide Tax, [www.worldwide-tax.com](http://www.worldwide-tax.com).

<sup>10</sup> Diagnoza Społeczna 2011, Warunki i jakość życia Polaków (red. J. Czapiński, T. Panek), Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, 30.09.2011, s. 285 i 291.

<sup>11</sup> Podane wielkości nie są równoznaczne z liczbą obywateli, deklarujących przynależność do stowarzyszeń i organizacji społecznych, gdyż jedna osoba może należeć do kilku organizacji.

<sup>12</sup> Podstawowe dane o stowarzyszeniach, fundacjach i społecznych podmiotach wyznaniowych działających w 2008 r., GUS, Warszawa 2010.

## Rysunek 2. Liczebność organizacji społecznych



Źródło: Podstawowe dane o stowarzyszeniach, fundacjach i społecznych podmiotach wyznaniowych działających w 2008 r. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010 s. 2; mapa 1: Struktura stowarzyszeń, podobnych organizacji społecznych i fundacji oraz ich liczba na 10 tys. mieszkańców według województw.

Spadkowe tendencje zaangażowania społecznego obywateli w latach 2006-2008 potwierdzają ustalenia Diagnozy Społecznej, wskazując jednocześnie na istotną poprawę w tym zakresie w latach 2009-2011. Odsetek wolontariuszy wśród dorosłych Polaków obniżył się z 23% w 2005 r. i 22% w 2006 r. do 11% w 2008 r., by następnie zwiększyć się do 16% w 2010 r. Dalszy wzrost (do 20%) odnotowano w 2011 r., jednak oznaczało to poziom aktywności społecznej nadal niższy niż w latach 2005 i 2006<sup>13</sup>.

Badania międzynarodowe dowodzą, że na niższym etapie rozwoju podstawowym jego czynnikiem jest indywidualne inwestowanie w kapitał ludzki (tak, jak dotychczas miało to miejsce w Polsce), jednak po przekroczeniu pewnego progu zamożności inwestowanie w kapitał ludzki przestaje wystarczać, a decydującego znaczenia dla dalszego rozwoju nabiera kapitał społeczny. Według Diagnozy Społecznej Polska przekroczy ten próg za ok. 8 lat, a więc jeszcze w końcu okresu objętego horyzontem czasowym Strategii Rozwoju Kraju 2020<sup>14</sup>.

**Tabela 3. Podstawowe dane w zakresie aktywności społecznej w latach 2006-2010**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Poziom wzajemnego zaufania między obywatelami wg Diagnozy Społecznej (w %) <sup>a</sup>	10,5 <sup>b</sup>	11,5	.	13,4	13,4 <sup>c</sup>
Poziom zaufania do administracji publicznej wg CBOS (w %) <sup>b</sup>	38	.	53	.	42
Zaangażowanie obywateli w wolontariat wg Diagnozy Społecznej (w %) <sup>d</sup>	22	14	11	13	16
Wskaźnik wolności obywatelskich wg Banku Światowego <sup>e</sup>	0,762	0,837	0,901	0,997	1,033
Wskaźnik egzekwowania prawa wg Banku Światowego <sup>e</sup>	0,342	0,380	0,523	0,623	0,687
Średni czas egzekucji wyroków sądowych wg Banku Światowego (w dniach)	980	830	830	830	830
Wskaźnik poczucia bezpieczeństwa wg CBOS <sup>f</sup>	43	53	68	69	70
Wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw (w %)	62,4	64,6	65,9	67,1	68,3
Bezpieczeństwo ruchu drogowego (liczba)	13,7	14,6	14,3	12,0	10,2

<sup>13</sup> Diagnoza Społeczna 2011, cyt. wydanie, s. 291.

<sup>14</sup> Por. jak wyżej, s. 292.

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
wypadków śmiertelnych na 100 tys. mieszkańców)					

Uwagi: <sup>a</sup> odsetek osób w wieku 16 i więcej lat zgadzających się z opinią, że „większości ludzi można ufać”; <sup>b</sup> 2005 r.; <sup>c</sup> 2011 r.; <sup>d</sup> odsetek wolontariuszy wśród dorosłych Polaków; <sup>e</sup> w skali od –2,5 do 2,5, gdzie 2,5 oznacza ocenę najlepszą; <sup>f</sup> odsetek odpowiedzi „tak” na pytanie: Czy Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie?

Źródło: GUS, CBOS, Diagnoza Społeczna, Bank Światowy.

#### 4. Bezpieczeństwo publiczne i narodowe

Polska nie jest obecnie krajem zagrożonym militarnie, a do utrwalenia poczucia bezpieczeństwa przyczynia się członkostwo w strukturach europejskich i euroatlantyckich – Unii Europejskiej i NATO. Przyszłe bezpieczeństwo Polski zależeć będzie w dużej mierze od zdolności do sprostania wyzwaniom o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, będącym konsekwencją wzajemnie na siebie oddziałujących procesów o charakterze politycznym, ekonomiczno-społecznym, demograficznym i ekologicznym. O zdolności do stawienia im czoła zadecyduje zasięg i przebieg procesu zmniejszania dystansu technologicznego między Polską a rozwiniętymi krajami europejskimi<sup>15</sup>.

Do potencjalnych zagrożeń o charakterze zewnętrznym należą: kwestie bezpieczeństwa energetycznego (konsekwencje uzależnienia polskiej gospodarki od dostaw ropy i gazu z jednego źródła), groźba załamania procesu integracji europejskiej, ewentualne umocnienie porządków autorytarnych na kontynencie europejskim oraz nasilenie postaw konfrontacyjnych, zorganizowany terrorizm i przestępczość międzynarodowa, konsekwencje globalizacji w postaci oddziaływania kryzysów gospodarczych w innych regionach świata na stabilność, konkurencyjność i możliwości rozwojowe polskiej gospodarki, a tym samym i bezpieczeństwo państwa, zagrożenia o charakterze ekologicznym.

Zagrożeniom zewnętrznym towarzyszą wyzwania i zagrożenia o charakterze wewnętrznym, związane przede wszystkim z konsekwencjami zmian demograficznych i społecznych w Polsce (nierówności społeczne, ruchy migracyjne) oraz koniecznością poprawy stanu infrastruktury i zwiększenia sprawności struktur administracyjnych.

Prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktu zbrojnego na dużą skalę w dającej się przewidzieć perspektywie jest niskie. Nie można jednak wykluczyć wystąpienia w pobliżu granic RP konfliktu o charakterze lokalnym<sup>16</sup>. Dlatego ważna dla bezpieczeństwa narodowego była przeprowadzona profesjonalizacja polskich sił zbrojnych, a także kontynuowany proces ich restrukturyzacji i modernizacji.

W obszarze bezpieczeństwa obywateli notowano pozytywne tendencje. Na pytanie „czy Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie?” w 2010 r. odpowiedziało pozytywnie 70% ankietowanych przez CBOS, wobec zaledwie 43% w 2006 r. Wzrosła wykrywalność przestępstw (z 62,4% w 2006 r. do 68,3% w 2010 r.), poprawiło się bezpieczeństwo ruchu drogowego (liczba wypadków śmiertelnych na 100 tys. mieszkańców zmalała odpowiednio z 13,7 do 10,2), Niemniej jednak polskie drogi należały nadal do najniebezpieczniejszych w UE, a tempo poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego było na tle innych krajów Unii jednym z najwolniejszych; przyczyniał się do tego zły stan dróg.

Pojawiające się coraz częściej sytuacje kryzysowe w następstwie klęsk naturalnych (powodzie) ujawniły niedostatki funkcjonowania systemu reagowania kryzysowego, w szczególności w zakresie koordynacji działań i przepływu informacji.

<sup>15</sup> Por. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007., s. 8.

<sup>16</sup> Por. Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej, Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2009, s. 5.

## 5. Stabilność makroekonomiczna

Na sytuację makroekonomiczną Polski w latach 2007-2010 negatywny wpływ wywarł światowy kryzys finansowy i gospodarczy. Choć gospodarka Polski jako jedyna w UE zdołała uniknąć recesji, jednak odnotowano szereg zjawisk oddziałujących niekorzystnie na warunki realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015. Pod wpływem pogorszenia koniunktury gospodarczej za granicą załamaniu uległ proces poakcesyjnego przyspieszenia wzrostu gospodarczego w Polsce. Tempo wzrostu PKB zmalało z 6,2% w 2006 r. i 6,8% w 2007 r. do 1,6% w 2009 r. Szczególnie silnie ucierpiała aktywność inwestycyjna – w latach 2009 i 2010 obniżyła się zarówno średnia roczna stopa inwestycji, jak i wolumen nakładów brutto na środki trwałe. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski zmniejszył się między rokiem 2007 i 2010 o ponad 60%. Odnotowano również okresowy spadek wolumenu eksportu (o ok. 7% w 2009 r.). Następstwem osłabienia aktywności gospodarczej był wzrost stopy bezrobocia – z 7,1% w 2008 r. do 9,6% w 2010 r. Silna deprecjacja złotego w początkowej fazie kryzysu światowego była źródłem narastania presji inflacyjnej; w 2008 r. średnia roczna inflacja mierzona wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych przekroczyła 4%. Osłabienie kondycji finansowej przedsiębiorstw i niższe wpływy z tytułu podatku CIT przyczyniły się do istotnego pogorszenia stanu finansów publicznych.

**Tabela 4. Podstawowe dane w zakresie stabilności makroekonomicznej w latach 2006-2010**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Średnie roczne tempo wzrostu PKB (w %)	6,2	6,8	5,1	1,6	3,9
PKB na 1 mieszkańca w PPS (UE 27=100)	51,9	54,4	56,4	60,9	62,0
Średnia stopa inwestycji (w %)	19,7	21,6	22,3	21,2	19,9
Średnia roczna inflacja, CPI (w %)	1,0	2,5	4,2	3,5	2,6
Wolumen eksportu towarów i usług (zmiana w %)	14,6	9,1	7,1	-6,8	12,1
Wolumen importu towarów i usług (zmiana w %)	17,3	13,7	8,0	-12,4	13,9
Deficyt obrotów bieżących bilansu płatniczego:					
- w mln USD	13147	26501	34957	17155	21873
- jako % PKB	3,8	6,2	6,6	3,9	4,6
Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce (roczny napływ w mln USD)	19876	23651	14978	13022	9104
Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą (roczny odpływ w mln USD)	9168	5664	4613	4562	5530

Źródło: GUS, NBP, Eurostat.

Mimo silnego pogorszenia zewnętrznych uwarunkowań rozwojowych, średnioroczne tempo wzrostu PKB w Polsce ukształtowało się w latach 2007-2010 na dość wysokim poziomie 4,4%, podczas gdy w UE-27 było bliskie zera. W rezultacie nastąpiło przyspieszenie konwergencji z krajami UE, mierzonej dystansem do średniego unijnego poziomu PKB na mieszkańca. W 2010 r. PKB Polski w przeliczeniu na mieszkańca kształtował się na poziomie 62% średniego w UE-27, co oznaczało wzrost o 10,1 pp w stosunku do 2006 r. Niemniej pod względem wysokości omawianego wskaźnika Polska zajmowała w Unii nadal odległe miejsce, wyprzedzając jedynie Bułgarię, Rumunię, Łotwę i Litwę.

O wzroście gospodarczym Polski decydował w głównej mierze popyt wewnętrzny, przy czym - wobec stosunkowo dużej stabilności spożycia - dla zmian tempa wzrostu PKB kluczowe znaczenie miała akumulacja, w tym zwłaszcza nakłady inwestycyjne. Ich szybki wzrost w latach 2006-2008 działał w kierunku zwiększenia tempa wzrostu PKB, zaś spadek w latach 2009-2010 – w kierunku jego osłabienia. W tym ostatnim podokresie ważną rolę odgrywały także wahania zapasów – ich spadek w 2009 r., a następnie odbudowa w 2010 r. Oddziaływanie salda obrotów z zagranicą na wzrost gospodarczy ujawniło się szczególnie silnie w 2009 r., gdy w warunkach spadku popytu krajowego o uniknięciu recesji zdecydował dodatni wkład eksportu netto. Co prawda wolumen

eksportu wyraźnie się wówczas obniżył, ale jeszcze silniejszy był spadek wolumenu importu, do czego przyczyniło się osłabienie złotego. Deficyt rachunku bieżącego był w dużym stopniu finansowany napływem zagranicznych inwestycji bezpośrednich i środków europejskich klasyfikowanych na rachunku kapitałowym i w związku z tym jego poziom nie zagrażał stabilności makroekonomicznej.

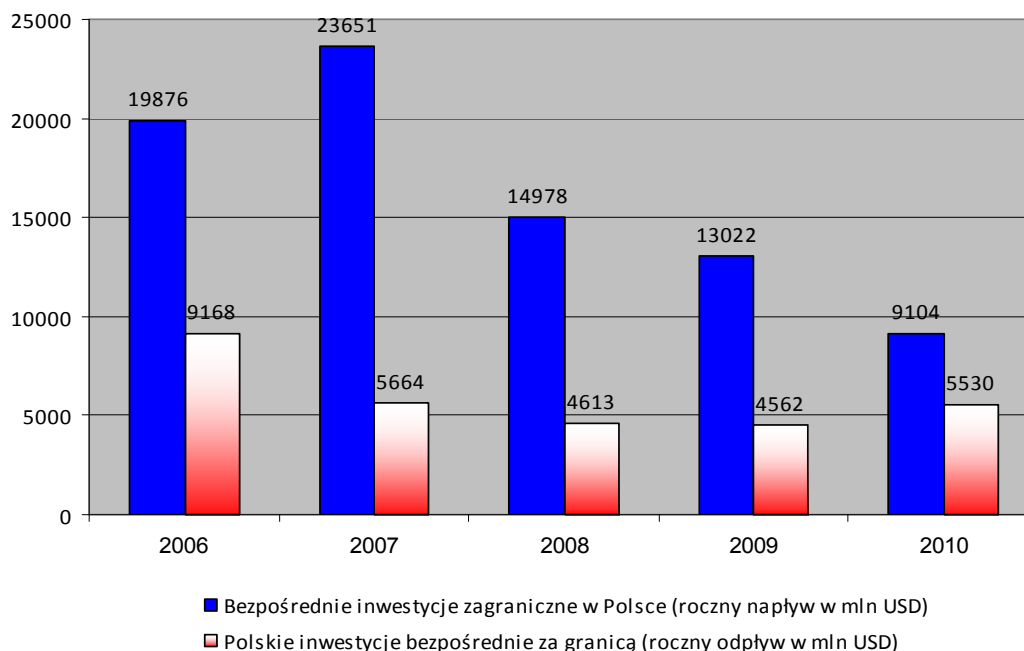
Deprecjacja złotego, wraz z rosnącymi cenami energii i żywności była również istotnym czynnikiem presji inflacyjnej. W rezultacie średnioroczna inflacja, mierzona wskaźnikiem cen towarów usług konsumpcyjnych kształtowała się na dość wysokim poziomie, zwłaszcza w latach 2008-2009.

Przed wybuchem globalnego kryzysu gospodarczego obserwowano w Polsce systematyczny wzrost stopy inwestycji – z 18,1-18,2% w latach 2003-2005 do 22,3% w 2008 r., do czego przyczyniała się w dużej mierze rosnąca stopa inwestycji publicznych (odpowiednio z 3,3-3,4% do 4,6%). Pogorszenie sytuacji popytowej w kraju i za granicą oraz sytuacji finansowej przedsiębiorstw po 2008 r. sprawiło, że stopa inwestycji zaczęła maleć – do 21,2% w 2009 r. i 19,7% w 2010 r., i to mimo rosnącej nadal stopy inwestycji sektora publicznego (odpowiednio 5,2% i 5,6%). W nadchodzących latach ze względu na intensywną absorpcję środków europejskich należy oczekiwać dalszego wzrostu stopy inwestycji publicznych, jednak decydujące znaczenie dla odwrócenia spadkowej stopy inwestycji ogółem mieć będzie aktywność inwestycyjna sektora prywatnego, uwarunkowana ogólną sytuacją gospodarczą w kraju i na świecie.

Globalny kryzys i związane z nim zdecydowane osłabienie przepływu inwestycji bezpośrednich w skali międzynarodowej doprowadziły do załamania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski. Według danych NBP, w 2010 r. wyniósł on zaledwie 9104 mln USD i był o 61,5% niższy od rekordowego w 2007 r. (23651 mln USD). Polska utrzymała jednak (a nawet wzmocniła) pozycję jednej z najatrakcyjniejszych lokalizacji BIZ na świecie. W rankingu A.T.Kearney z 2010 r. zajęła 6. miejsce (o 16 pozycji wyższe niż w 2007 r.), ustępując jedynie krajom o statusie globalnych lub regionalnych mocarstw gospodarczych, jak Chiny, USA, Indie, Brazylia i Niemcy. W rankingu UNCTAD z 2010 r. mieściła się w czołowej „piętnastce” (była 12.), a spośród krajów UE wyżej sklasyfikowano tylko Wielką Brytanię i Niemcy<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Por. Investing in a Rebound, The 2010 A.T.Kearney FDI Confidence Index, [www.atkearney.com](http://www.atkearney.com); World Investment Prospects Survey 2010-2012, UNCTAD, New York and Geneva, September 2010.

### Rysunek 3. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne



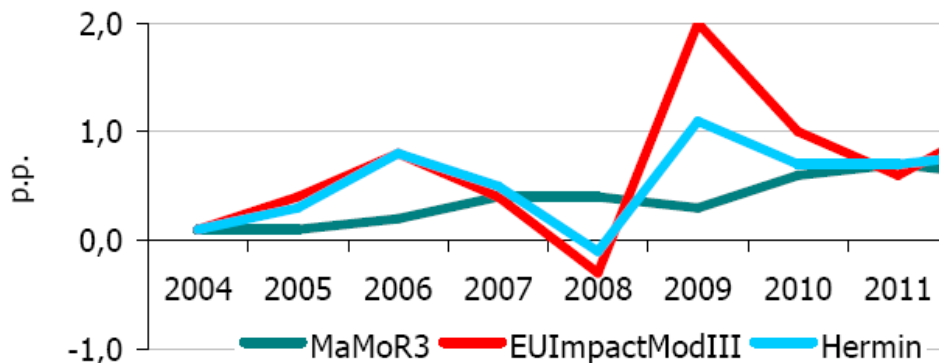
Opracowanie własne na podstawie ekspertyzy: J. Chojna *Diagnoza społeczno-gospodarcza na potrzeby średniookresowej strategii rozwoju kraju na lata 2011-2020*; Warszawa 2011.

Nowym zjawiskiem w analizowanym okresie jest pojawienie się na znaczącą skalę polskich inwestycji bezpośrednich za granicą. W 2010 r. ich wartość wyniosła wg NBP 5530 mln USD, co oznacza, że były już tylko o ok. 39% niższe od inwestycji napływających do Polski. Świadczy to o postępującej dojrzałości i internacjonalizacji czołówki polskich przedsiębiorstw. Aktywność inwestycyjna polskich firm za granicą zasługuje na wsparcie ze strony władz publicznych, gdyż przyczynia się do ożywienia międzynarodowych obrotów handlowych, w tym eksportu.

Znaczący wpływ na rozwój gospodarczy Polski w latach 2007-2010 wywierał napływ środków unijnych. Z modelowych badań ewaluacyjnych wykonanych na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, że w 2010 r. dodatkowy wzrost gospodarczy na skutek wdrażania w Polsce instrumentów polityki spójności UE wyniósł ok. 0,6-1 pp, a stopa inwestycji była wyższa o 1,3-3,9 pp<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Raport Polska 2011, Gospodarka-Społeczeństwo-Regiony, Projekt, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, czerwiec 2011, s. 27-28.

**Rysunek 4. Wpływ środków z funduszy europejskich na tempo wzrostu PKB w cenach stałych (odchylenia od scenariusza bez środków UE w p.p.)**



Na podstawie: *Raport Polska 2011. Gospodarka-Społeczeństwo-Regiony*, MRR, Warszawa, 2011; str. 28.

Utrzymanie w okresie do 2020 r. średniorocznego tempa wzrostu gospodarczego Polski na poziomie 3,5 % jest realne, lecz będzie wymagało sprostania wielu wyzwaniom o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Wśród tych pierwszych należy wymienić przede wszystkim: niezbędną konsolidację fiskalną, istotne ożywienie aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw, zwiększenie aktywności zawodowej różnych grup ludności oraz większą skuteczność działań nakierowanych na podniesienie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki. Wyzwania otoczenia międzynarodowego wiążą się z licznymi procesami o charakterze strukturalnym, jak: wejście na rynek nowych potęg gospodarczych i przemieszczanie się ośrodków napędowych gospodarki światowej, liberalizacja międzynarodowych obrotów gospodarczych, nasilająca się integracja gospodarcza i finansowa w skali globalnej i regionalnej, dynamiczny rozwój gospodarki opartej na wiedzy, masowa migracja, rywalizacja o dostęp do zasobów naturalnych czy narastające zagrożenia ekologiczne. Bardzo istotny jest jednak również zewnętrzny aspekt koniunkturalny. Niebezpieczeństwo wejścia światowego kryzysu finansowego i gospodarczego w nową fazę oraz trudności strefy euro stanowią poważne zagrożenie również dla gospodarki Polski, tworząc ryzyko istotnego spowolnienia jej średniookresowego wzrostu gospodarczego.

## 6. Wydajność gospodarki

W latach 2007-2010 kontynuowany był proces zmiany sektorowej struktury gospodarki Polski, polegający na stopniowym wzroście udziału usług przy spadku udziału rolnictwa. Na pozytywne podkreślenie zasługuje również systematyczna redukcja dystansu między Polską a UE-27 pod względem poziomu wydajności pracy. Niepokojące jest natomiast zahamowanie tendencji do wzrostu udziału wyrobów o wyższym stopniu zaawansowania technologicznego (wysokiej i średniowysokiej techniki) w produkcji sprzedanej przemysłu. Nie nastąpiła również zasadnicza poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, które pozostają jedną z głównych barier poprawy konkurencyjności i przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

**Tabela 5. Podstawowe dane w zakresie wydajności gospodarki w latach 2006-2010**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Struktura pracujących wg sektorów gospodarki (udział w %):</b>					
- sektor I	15,8	14,7	14,0	13,3	12,9
- sektor II	30,0	30,8	31,9	31,1	30,2
- sektor III	54,2	54,5	54,1	55,6	56,9
<b>Udział usług rynkowych w wartości dodanej brutto (w %)</b>	<b>50,1</b>	<b>49,8</b>	<b>50,2</b>	<b>49,9</b>	<b>50,1</b>
<b>Wydajność pracy na 1 pracującego (UE 27=100)</b>	<b>61,1</b>	<b>62,2</b>	<b>62,2</b>	<b>65,4</b>	<b>66,5</b>
<b>Udział wyrobów wysokiej i średnio wysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle (w %)</b>	<b>31,6</b>	<b>31,5</b>	<b>31,1</b>	<b>31,7</b>	<b>.</b>

Źródło: GUS, Eurostat.

Na sektor III (usługi) przypadało w 2010 r. 56,9% ogółu pracujących w Polsce, o 2,7 pp więcej niż w 2006 r. Udział sektora I (rolnictwo) obniżył się w tym okresie o 2,9 pp, do 12,9%. Znaczenie sektora II (przemysł i budownictwo) w strukturze zatrudnienia początkowo rosło (z 30% w 2006 r. do 31,9% w 2008 r.), jednak następnie - w warunkach osłabienia aktywności budowlanej i popytu na wiele wyrobów przemysłowych pod wpływem światowego kryzysu gospodarczego - wyraźnie się obniżyło (do 30,2% w 2010 r.). W stosunku do średniej dla UE-27 strukturę pracujących wg sektorów gospodarki cechował w 2010 r. relatywnie wysoki udział sektorów I i II (wyższy niż w UE odpowiednio o 6,7 pp i 5,4 pp) przy znacznie niższym udziale sektora III (o 12,1 pp). Mniejsza niż w przypadku struktury zatrudnienia była różnica między Polską i UE w odniesieniu do wagi sektora usług, jeśli wziąć pod uwagę udział usług rynkowych<sup>19</sup> w tworzeniu wartości dodanej. W 2010 r. wskaźnik ten dla Polski wynosił 50,1% i jedynie nieznacznie ustępował notowanemu w UE (według ostatnich dostępnych danych 53,9% w 2009 r.). W ciągu bieżącej dekady można oczekiwać niewielkiego zmniejszenia udziału rolnictwa w tworzeniu wartości dodanej brutto, przy równoczesnym wzroście udziału usług oraz stabilizacji udziału przemysłu i budownictwa.

W 2010 r. wydajność pracy w Polsce, mierzona wartością PKB wg parytetu siły nabywczej w przeliczeniu na 1 pracującego, stanowiła 66,5% średniej dla UE-27 - o 5,4 pp więcej niż w 2006 r. W porównaniu z innymi nowymi państwami członkowskimi z Europy Środkowej i Wschodniej wydajność pracy w Polsce była znacząco niższa niż w Słowenii i Słowacji, gdzie przekraczała 80% średniej dla UE-27, a także niższa niż w Czechach, na Węgrzech i w Estonii, jednak wyraźnie wyższa niż w Bułgarii i Rumunii, gdzie kształtowała się poniżej 50% średniej dla UE. Również pod względem skali poprawy w latach 2007-2010 wynik uzyskany przez Polskę można ocenić jako średni (6. miejsce w analizowanej grupie 10 krajów). Relatywnie wysoka wydajność pracy cechuje działające w Polsce firmy z udziałem kapitału zagranicznego. Według ostatnich dostępnych danych, w 2009 r. była ona w tej grupie podmiotów przeciętnie o ok. 75% wyższa niż w pozostałych przedsiębiorstwach (z kapitałem wyłącznie polskim)<sup>20</sup>.

Zmniejszaniu różnic w zakresie wydajności pracy towarzyszy tendencja do wyrównywania poziomu godzinowych kosztów pracy na jednolitym rynku europejskim. Dane Eurostat wskazują, że w latach 2007-2010 najszybszy był wzrost tych kosztów w państwach członkowskich o relatywnie niskim ich poziomie. W Polsce godzinowe koszty pracy w 2010 r. odpowiadały 35,8% średnich w UE-27 - o 5,4 pp więcej niż w 2006 r. Relacja kosztów pracy w Niemczech i w Polsce zmniejszyła się w tym okresie z 458 do 368 (Polska=100). Malejąca przewaga w zakresie kosztów pracy, będą-

<sup>19</sup> Sekcje PKD 2004: „Handel i naprawy”, „Hotele i restauracje”, „Transport, gospodarka magazynowa i łączność”, „Pośrednictwo finansowe” oraz „Obsługa nieruchomości i firm”.

<sup>20</sup> Obliczenia własne na podstawie Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym w 2009 roku, GUS, Warszawa 2010.

ca obiektywnym i nieuchronnym zjawiskiem rozwojowym, oznacza stopniową utratę jednego z głównych dotychczas atutów Polski w konkurencji na rynkach międzynarodowych i zmusza do przestawienia się na inne czynniki tworzenia przewag konkurencyjnych, jak jakość, marka wyrobów, innowacyjność, korzystne warunki prowadzenia działalności gospodarczej i poziom techniki.

W tym kontekście niepokojący jest obserwowany po 2006 r. zastój w odniesieniu do zmian struktury produkcji sprzedanej przetwórstwa przemysłowego wg poziomu techniki. Rosnący uprzednio udział wyrobów wysokiej i średnio wysokiej techniki obniżył się – z 31,6% w 2006 r. do 31,1% w 2008 r. Wprawdzie w 2009 r. zwiększył się on do 31,7%, jednak oznaczało to jedynie odzyskanie (z niewielką nadwyżką: 0,1 pp) poziomu z 2006 r. Zjawisko to można wiązać ze znacznym spadkiem udziału wyrobów średnio wysokiej techniki w produkcji sprzedanej firm z kapitałem zagranicznym w przemyśle (o 7,5 pp między rokiem 2006 i 2009), co z kolei można przypisać zmianom sektorowej struktury napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski, w którym coraz większe znaczenie zyskują inwestycje usługowe kosztem inwestycji przemysłowych.

W strukturze produkcji sprzedanej przetwórstwa przemysłowego wg poziomu techniki największy udział mają nadal wyroby techniki niskiej (34,6% w 2009 r.) i średnio niskiej (33,8%), natomiast niewielki pozostaje udział wyrobów techniki wysokiej (5,4% w 2009 r., podobnie jak w 2006 r.). W konsekwencji bardzo niski jest również udział wyrobów wysokiej techniki w polskim eksporcie (5,7% w 2009 r.)<sup>21</sup>.

Brak jest istotnej poprawy w zakresie warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Jakość rozwiązań regulacyjnych (w tym warunków rozpoczynania działalności gospodarczej) jest nisko oceniana również przez działających w Polsce inwestorów zagranicznych<sup>22</sup>.

## 7. Innowacyjność

Mimo postępu w zakresie budowy potencjału innowacyjnego, poziom innowacyjności gospodarki Polski jest ciągle niezadowolający. Nadal na niskim poziomie utrzymują się nakłady na działalność badawczo-rozwojową (B+R) w relacji do PKB. Finansowanie sfery B+R odbywa się głównie ze środków publicznych. Towarzyszy temu słaba, na tle innych krajów europejskich, aktywność wynalazcza oraz niski i malejący odsetek przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie. Odzwierciedleniem jest ciągle odległa pozycja Polski w europejskich rankingach innowacyjności<sup>23</sup>.

W Unijnym Rankingu Innowacyjności (IUS) za 2010 r.<sup>24</sup> Polska została sklasyfikowana na 22. miejscu w UE-27, o jedną pozycję wyżej niż w poprzednim roku i o trzy pozycje wyżej niż w 2006 r. W 2009 r. awansowała w tym rankingu z najslabiej ocenianej grupy „niewielkich innowatorów” do poprzedzającej ją grupy „umiarkowanych innowatorów”<sup>25</sup>. Niemniej dystans dzielący Polskę nie tylko od europejskich liderów innowacji (Dania, Finlandia, Niemcy i Szwecja), lecz również od średniej unijnej jest nadal znaczny zarówno w odniesieniu do kształtowania się syntetycznego wskaźnika innowacyjności, jak i większości jego składowych.

W rankingu IUS 2010 Polska zajmowała bardzo odległą 26. lokatę w zakresie działalności innowacyjnej MSP (przedostatnia w UE). Niewiele lepiej było w kategorii przedsiębiorczości i powiązań oraz efektów ekonomicznych innowacji (24. miejsce), a także systemów badawczych (23. miejsce). Największym atutem Polski w obszarze innowacyjności okazał się kapitał ludzki - jedynie w tej kategorii Polska osiągnęła wynik lepszy od średniej unijnej, zajmując 13. miejsce w UE-27.

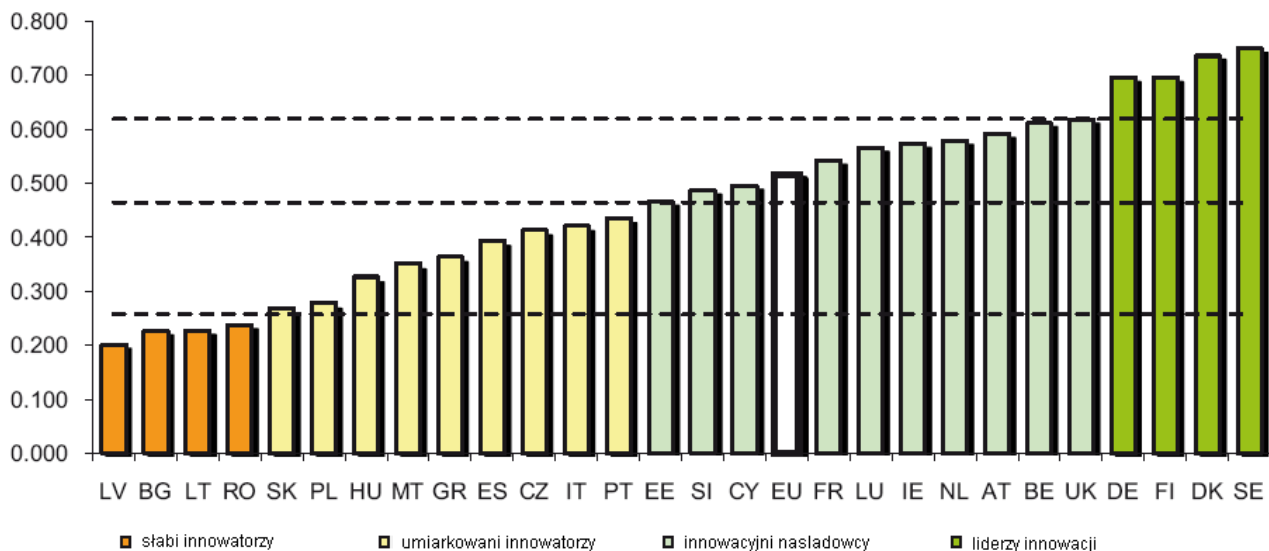
<sup>21</sup> Nauka i technika w 2009 roku, GUS, Warszawa 2011.

<sup>22</sup> Por. Klimat inwestycyjny w Polsce w 2010 r., cyt. wydanie.

<sup>23</sup> Do 2010 r. publikowany corocznie European Innovation Scoreboard (EIS), a w 2011 r., będący jego kontynuacją Innovation Union Scoreboard (IUS).

<sup>24</sup> Innovation Union Scoreboard 2010, The Innovation union's performance scoreboard for Research and Innovation, Pro Inno Europe, 1.02.2011.

<sup>25</sup> Czołówkę rankingu stanowią „liderzy innowacji”, a kraje z innowacyjnością zbliżoną do średniej unijnej klasyfikowane są jako „innowacyjni naśladowcy”.

**Rysunek 5. Działalność innowacyjna państw członkowskich UE**

Źródło: Innovation Union Scoreboard, (IUS) 2010

Podstawą stosunkowo korzystnej oceny kapitału ludzkiego w Polsce w rankingu IUS 2010 był wysoki odsetek osób z wykształceniem ponadpodstawowym wśród osób w wieku 20-24 lata; Polska zajęła w tej kategorii 3 miejsce w UE. Znacznie gorsza była sytuacja pod względem odsetka osób z wyższym wykształceniem wśród ludności w wieku 30-34 lata (14. miejsce w UE) oraz liczby nowych doktoratów w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców w wieku 25-34 lata (16-18. miejsce). Z punktu widzenia budowy gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności, do istotnych słabości kapitału ludzkiego w Polsce należą również niedostateczne dostosowanie systemu edukacyjnego i kierunków kształcenia do potrzeb rynku pracy (czego wyrazem był malejący w latach 2008 i 2009 udział absolwentów kierunków matematycznych, przyrodniczych i technicznych wśród ogółu absolwentów szkół wyższych) oraz niski poziom kształcenia ustawicznego osób dorosłych, niemal o połowę niższy od średniego w UE-27.

**Tabela 6. Podstawowe dane w zakresie innowacyjności w latach 2006-2010**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Nakłady na działalność badawczo-rozwojową (jako % PKB)	0,56	0,57	0,60	0,68	0,74
Udział podmiotów gospodarczych w nakładach na działalność badawczo-rozwojową (w %)	25,1	24,5	26,6	27,1	.
Liczba patentów udzielonych rezydentom polskim (na 1 mln mieszkańców)	29,4	41,3	38,0	40,2	36,3
Przedsiębiorstwa przemysłowe ponoszące nakłady na działalność innowacyjną (jako % przedsiębiorstw w przemyśle)	37,3	31,8	31,9	29,6	.
Miejsce Polski w UE-27 w europejskich rankingach innowacyjności (EIS/IUS)	25	24	23	23	22

Źródło: GUS, Pro Inno Europe/Komisja Europejska.

W latach 2007-2009 odnotowano w Polsce wyraźny wzrost nakładów na działalność badawczo-rozwojową; ich wartość w cenach bieżących zwiększyła się w tym okresie o 54%, do 9070 mln zł w 2009 r. (w 2010 r. wielkość nakładów na B+R wyniosła już 10 575 mln zł), a w relacji do PKB z 0,56% w 2006 r. do 0,68% w 2009 r. Niemniej poziom finansowania liczony jako odsetek PKB był nadal niski zarówno w porównaniu z notowanym w poprzednich latach (0,69% w 1999 r.), jak i – zwłaszcza – na tle innych krajów europejskich. W 2009 r. był on trzykrotnie niższy od średniego w

UE (2,01% PKB) i blisko sześciokrotnie niższy niż przodującej Finlandii (3,96% PKB)<sup>26</sup>. Co więcej, dystans Polski w stosunku do średniej unijnej nie malał, lecz nieznacznie narastał (z 1,29 pp w 2006 r. do 1,33 pp w 2009 r.).

Źródłem niskiego poziomu finansowania sfery B+R jest słabość powiązań nauki ze sferą przedsiębiorczości i niewielkie zainteresowanie przedsiębiorstw prowadzeniem prac badawczych, a także relatywnie niski (na tle innych krajów UE) udział sfery B+R w ogólnych wydatkach budżetu państwa. Porównanie wyników osiągniętych przez poszczególne kraje europejskie wskazuje na silny związek między zaangażowaniem przedsiębiorstw w finansowanie działalności badawczo-rozwojowej a ogólnym poziomem nakładów na B+R w relacji do PKB. Kraje przeznaczające największy odsetek PKB na sferę badawczo-rozwojową finansują te nakłady głównie ze środków przedsiębiorstw (np. Finlandia w 68,1%, Niemcy w 67,3%). Natomiast w Polsce udział przedsiębiorstw w finansowaniu B+R jest niski i malejący. W 2009 r. wynosił on 27,1% i był ok. dwukrotnie niższy od średniego w UE-27 (54,7% w 2008 r.) i o 6 pp niższy od notowanego w 2006 r. (33,1%). W tych warunkach Polska zalicza się do krajów UE o największym uzależnieniu finansowania B+R od środków budżetowych<sup>27</sup>. W 2009 r. odpowiedni udział wynosił 60,4% wobec 33,9% średnio w UE-27 (w 2008 r.). Jednocześnie jednak w strukturze wydatków budżetu państwa sfera B+R nie należała do obszarów priorytetowych. Według ostatnich dostępnych danych Eurostat, w latach 2007-2008 udział prelimitowanych wydatków na B+R w ogólnych wydatkach budżetu państwa kształtował się w Polsce na poziomie 0,7-0,75% i był dwukrotnie niższy od średniego w UE-27 (1,52-1,55%). Niemniej jednak w ostatnich latach obserwowany jest wzrost nakładów publicznych na naukę – z ok. 5 mld zł w 2009 r. do ok. 7,2 mld w 2011 roku. Kluczowe będzie utrzymanie tempa tego wzrostu w kolejnych latach, zwłaszcza w okresie 2014-2020.

Intensywność nakładów na B+R cechuje znaczne zróżnicowanie wg województw. Według ostatnich dostępnych danych, w 2008 r. udział tych nakładów w PKB kształtował się w granicach od 0,10% w lubuskim i 0,14% w opolskim do 0,95% w małopolskim i 1,21% w mazowieckim.

Po 2006 r. ożywiła się w Polsce aktywność wynalazcza, choć jej poziom był dość niestabilny i nadal znacznie ustępował notowanemu w większości krajów UE. Liczba patentów udzielonych rezydentom polskim w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców przekraczała 40 w latach 2007 i 2009 (wobec 29,4 w 2006 r.), tj. kształtowała się powyżej wartości wskaźnika zakładanej na 2010 r. w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015. Niemniej, zakładany wskaźnik (40) nie został w 2010 r. osiągnięty, gdyż liczba patentów wyraźnie się w tym roku zmniejszyła (do 36,3 na 1 mln mieszkańców).

Bardzo niski pozostawał poziom polskich zgłoszeń patentowych do Europejskiego Urzędu Patentowego (EPO). W 2008 r. wynosił on wg Eurostat 5,94 zgłoszeń w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców przy średniej unijnej wynoszącej 119,5, a w przodującej Szwecji – 318,9. Dawało to Polsce 24. miejsce w UE-27. Odległa była również jej pozycja pod względem zgłoszeń patentowych do EPO w dziedzinie wysokich technologii (w 2007 r. 22. miejsce w UE bez Malty). Uzyskany wskaźnik (1,005 zgłoszeń/mln mieszkańców) znacznie odbiegał od średniej unijnej (20,216), nie mówiąc już o wyniku uzyskanym w przodującej Finlandii (86,36).

Wysoce niepokojąca jest niska i malejąca aktywność innowacyjna polskich przedsiębiorstw. W 2009 r. nakłady na działalność innowacyjną ponosiło 29,6% przedsiębiorstw przemysłowych w Polsce, o 7,7 pp mniej niż w 2006 r. Tylko częściowo zjawisko to można wiązać z efektami światowego kryzysu finansowego i gospodarczego, gdyż znaczny spadek omawianego wskaźnika odnotowano już w 2007 r. Alarmujące wyniki przyniósł 6. Wspólnotowy Przegląd Innowacji<sup>28</sup>, zgodnie z którymi w latach 2006-2008 aktywnych innowacyjnie (tj. wprowadzających lub przygotowują-

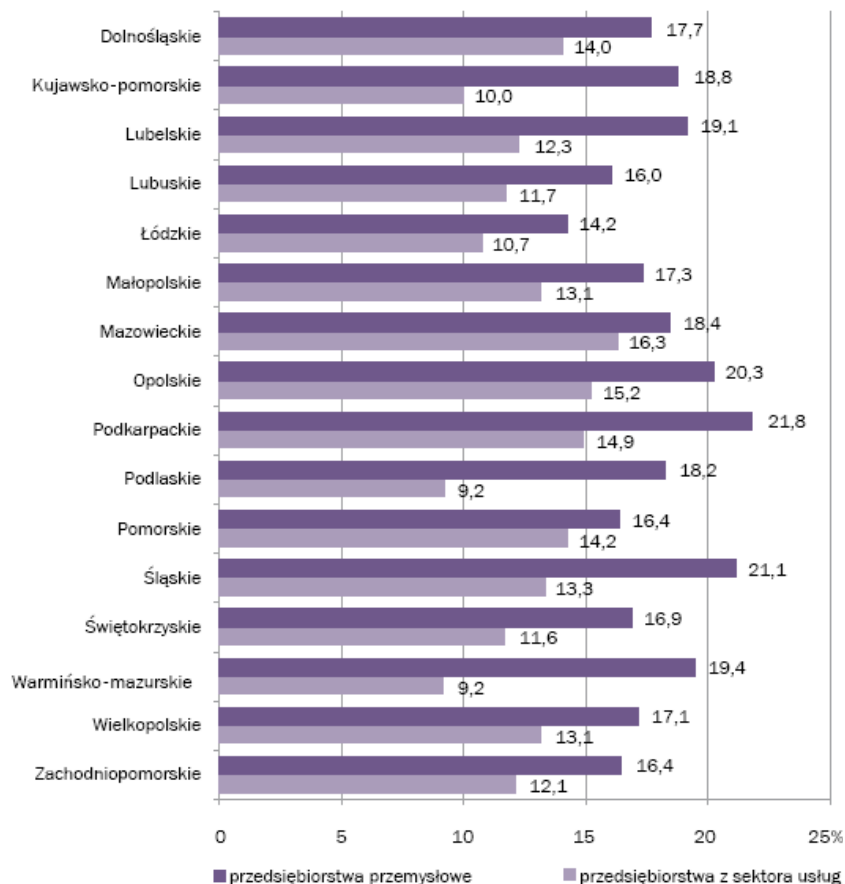
<sup>26</sup> Według danych Eurostat, w 2009 r., pod względem wielkości nakładów na B+R w relacji do PKB Polska zajmowała 21. miejsce w UE (bez Grecji), wyprzedzając jedynie Bułgarię, Cypr, Łotwę, Malte, Rumunię i Słowację.

<sup>27</sup> Wyższe niż w Polsce uzależnienie finansowania sfery B+R od środków budżetowych w 2009 r., notowano, wśród krajów UE tylko w Bułgarii i na Cyprze.

<sup>28</sup> Sixth Community Innovation Survey, Eurostat Newsrelease 166/2010, 10.11.2010.

cych innowacje produktowe, procesowe, organizacyjne lub marketingowe) było tylko 27,9% polskich przedsiębiorstw, o około połowę mniej niż średnio w UE (51,6%) i blisko trzykrotnie mniej niż w przodujących Niemczech, gdzie udział przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie sięgał 80%. Dawało to Polsce przedostatnie miejsce w UE-27 (jedynie przed Łotwą).

### Rysunek 6. Przedsiębiorstwa aktywne innowacyjnie w latach 2008-2010 w % ogółu przedsiębiorstw według województw



Źródło: *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2008-2010*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, s. 20.

W świetle stopniowego wygasania dotychczasowych przewag konkurencyjnych (jak niskie koszty pracy i duża dostępność kadr wysoko kwalifikowanych pracowników) oraz procesów zachodzących w skali globalnej, gdzie postęp technologiczny stał się jednym z czołowych paradygmatów rozwojowych, zasadnicza poprawa innowacyjności gospodarki Polski należy do podstawowych warunków utrzymania jej międzynarodowej konkurencyjności i trwałego, wysokiego tempa rozwoju gospodarczego. Wymagać to będzie istotnego zwiększenia potencjału innowacyjnego oraz uruchomienia mechanizmów systemowych sprawiających, że potencjał ten będzie przekładał się w większym niż dotychczas stopniu na aktywność innowacyjną przedsiębiorstw i ekonomiczne efekty innowacji. Realizacja zakładanych w Krajowym Programie Reform ambitnych celów w postaci zwiększenia udziału nakładów na B+R w PKB do 1,70% w 2020 r., z czego połowa byłaby finansowana ze środków prywatnych<sup>29</sup> (w stosunku do 2009 r. oznacza to wzrost odpowiednich wskaźników 2,5-krotny i blisko dwukrotny) będzie uwarunkowana zmianą mechanizmów funkcjonowania i finansowania instytucji badawczych i zwiększeniem stopnia komercjalizacji badań przez uruchomienie rozwiązań sprzyjających zacieśnieniu współpracy sfery B+R z sektorem przedsiębiorstw. Dla podniesienia aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw niezbędne będzie usuwanie

<sup>29</sup> Krajowy Program Reform Europa 2020, Warszawa, kwiecień 2011 r., s. 48.

licznych barier systemowych i instytucjonalnych<sup>30</sup>, m.in. poprawa dostępu firm innowacyjnych i należących do sektorów naukochołnych do finansowania, w tym przy wykorzystaniu funduszy europejskich. Słabość innowacyjności w Polsce nie wynika zatem wyłącznie z ograniczeń finansowych.

## 8. Rozwój kapitału ludzkiego

W latach 2007-2010 sytuacja w dziedzinie rozwoju i wykorzystania kapitału ludzkiego wykazywała systematyczną poprawę: rosło przeciętne trwanie życia kobiet i mężczyzn, dodatnia stopa przyrostu naturalnego i zrównoważenie salda migracji zapewniały wzrost ogólnej liczby ludności, poprawiały się wskaźniki zatrudnienia we wszystkich analizowanych grupach (ogółem, kobiet, osób starszych, niepełnosprawnych), rósł odsetek osób z wyższym wykształceniem, a do czasu ujawnienia się efektów kryzysu światowego wyraźnie obniżała się stopa bezrobocia.

**Tabela 7. Podstawowe dane w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego w latach 2006-2010**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba ludności ogółem ( w tys., stan na 31.XII)	38125,5	38115,6	38135,9	38167,3	38200,0
Stopa przyrostu naturalnego (na 1000 mieszkańców)	0,1	0,3	0,9	0,9	0,9
Struktura wiekowa ludności (w %) <sup>a</sup> :					
- w wieku przedprodukcyjnym	20,1	19,6	19,3	19,0	18,7
- w wieku produkcyjnym	64,2	64,4	64,5	64,5	64,4
- w wieku poprodukcyjnym	15,7	16,0	16,2	16,5	16,9
Przeciętne trwanie życia (w latach)					
- kobiety	79,6	79,7	80,0	80,1	80,6
- mężczyźni	70,9	71,0	71,3	71,5	72,1
Zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych	6,0	6,0	5,6	5,6	5,0
Zgony z powodu chorób układu krążenia na 100 tys. mieszkańców	442,0	449,6	453,7	466,4	.
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata (w %)	54,5	57,0	59,2	59,3	59,3
- w tym kobiety	48,2	50,6	52,4	52,8	53,0
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata (w %)	28,1	29,7	31,6	32,3	34,0
Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (w %)	17,3	18,3	19,6	20,0	20,5
Stopa bezrobocia (w %)	13,8	9,6	7,1	8,2	9,6
- w tym osób w wieku 15-24 lata	29,8	21,7	17,3	20,6	23,7
Udział osób z wykształceniem wyższym (w %):					
- wśród osób w wieku 15-64 lata	14,9	15,7	16,5	18,1	19,8
- wśród osób w wieku 30-34 lata	24,7	27,0	29,7	32,8	35,3
Absolwenci na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych (jako % absolwentów szkół wyższych ogółem) <sup>b</sup>	18,8	19,0	18,3	17,4	17,6
Odsetek osób dorosłych w wieku 25-64 lata uczestniczących w kształceniu i szkoleniu (w 4 tygodniach przed badaniem)	4,7	5,1	4,7	4,7	5,3
Migracje wewnętrzne na pobyt stały (w tys.)	473,5	511,3	405,5	403,8	422,6
Migracje zagraniczne na stałe (w tys.)	10,8	15,0	15,3	17,4	15,2

<sup>30</sup> Por. Raport o innowacyjności gospodarki Polski w 2009 r. (red. T. Baczko), INE PAN, Warszawa 2010. Propozycje działań na rzecz zwiększenia innowacyjności przedsiębiorstw zawiera Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Projekt, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011.

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
- imigracja	47,0	35,5	30,1	18,6	17,4
- emigracja	-36,2	-20,5	-14,8	-1,2	-2,1
- saldo					

Uwagi: <sup>a</sup> wiek przedprodukcyjny – 0-17 lat, wiek produkcyjny – 18-59/64 lata, wiek poprodukcyjny – 60/65 lat i więcej; <sup>b</sup> dane dotyczą lat akademickich od 2005/06 do 2009/10.

Źródło: GUS.

Choroba i niepełnosprawność była drugą w kolejności przyczyną największej liczby osób biernych zawodowo. Na koniec IV kwartału 2007 r. z tej właśnie przyczyny pozostawało biernych zawodowo 2 496 000 osób,<sup>31</sup> a w II kwartale 2011 r., 1 982 000 osób, w tym 1 499 000 osób spośród populacji ludzi w wieku produkcyjnym.<sup>32</sup>

Analiza wskaźnika HLY obrazującego lata przeżyte w zdrowiu i wskaźnika LE dotyczącego oczekiwanej długości życia wskazuje, iż o ile przeciętne trwanie życia w Polsce wzrasta sukcesywnie z 78,78 w 2002 r. dla kobiet do 80,7 w 2010 r. i odpowiednio dla mężczyzn z 70,42 lat w 2002 r. do 72,1 w 2010 r.<sup>33</sup>, to wskaźnik lat przeżytych w zdrowiu w tym okresie zmniejszył się z 68,9 dla kobiet w 2002 r. do 62,1 w 2009 r. i odpowiednio z 62,5 lat dla mężczyzn w 2002 r. do 58,1 w 2009 roku.<sup>34</sup>

**Tabela 8. Wskaźnik lat przeżytych w zdrowiu HLY**

Wyszczególnienie	2002 r.	2005 r.	2008 r.	2009 r.
<b>Kobiety</b>	<b>68,9</b>	<b>66,6</b>	<b>62,6</b>	<b>62,1</b>
<b>Mężczyźni</b>	<b>62,5</b>	<b>61</b>	<b>58,4</b>	<b>58,1</b>

Źródło: Eurostat

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdph100&plugin=0>

Polacy żyją dłużej, ale w gorszej kondycji zdrowotnej. Niezmiennie od wielu lat pierwszą przyczyną zgonów według grup chorób w Polsce są choroby układu krążenia - 466,4 zgonów na 100 tys. ludności w 2009 r.<sup>35</sup> (w 2007 r. - 449,6<sup>36</sup>), a następnie nowotwory - 252 zgony na 100 tys. ludności (w 2007 r. 251,4<sup>37</sup>) oraz urazy, zatrucia i inne zewnętrzne przyczyny, w tym samobójstwa – w 2009 r. - 63,4 zgonów na 100 tys. ludności (w 2007 r. 66,5).<sup>38</sup> Choroby układu krążenia generują także największe koszty z ubezpieczeń społecznych na świadczenia związane z niezdolnością do pracy (4 682 010,1 tys. zł w 2009 r.). Na drugim miejscu są zaburzenia psychiczne oraz zaburzenia zachowania (4 426 208,2 tys. zł w 2009 r.), a na trzecim miejscu choroby układu kostno-stawowego, mięśniowego i tkanki łącznej (3 584 890,2 tys. zł w 2009 r.).<sup>39</sup>

Poprawie uległ wskaźnik zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych (z 6 w 2006 r. do 5 w 2010 r.).

Zapowiedzią nieuchronnej zmiany tendencji demograficznych są notowane w ostatnich latach zmiany struktury wiekowej ludności – spadek udziału osób w wieku przedprodukcyjnym (z 20,1 % w 2006 r. do 18,7% w 2010 r.) przy wzroście udziału osób w wieku poprodukcyjnym (odpowiednio z 15,7% do 16,9%). Z prognoz opublikowanych przez Eurostat wynika, że wskaźnik obciążenia demograficznego, tj. relacja liczby osób w wieku 65 i więcej lat do liczby osób w wieku produkcyjnym (15-64 lata) zwiększy się w Polsce z 19% w 2010 r. do 21,8% w 2015 r. i 26,9% w 2020 r.

<sup>31</sup> Aktywność ekonomiczna ludności Polski w latach 2003-2007

[http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_pw\\_aktiw\\_ekonom\\_ludnosci\\_2003\\_2007.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pw_aktiw_ekonom_ludnosci_2003_2007.pdf)

<sup>32</sup> Aktywność ekonomiczna ludności Polski w II kwartale 2011 r. [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_2189\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_2189_PLK_HTML.htm)

<sup>33</sup> Tabele demograficzne GUS <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia>

<sup>34</sup> Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdph100&plugin=0>

<sup>35</sup> Mały rocznik statystyczny Polski 2011 r.

<sup>36</sup> Mały rocznik statystyczny Polski 2009 r. [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_oz\\_maly\\_rocznik\\_statystyczny\\_2009.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_oz_maly_rocznik_statystyczny_2009.pdf)

<sup>37</sup> Mały rocznik statystyczny Polski 2009 r. [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_oz\\_maly\\_rocznik\\_statystyczny\\_2009.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_oz_maly_rocznik_statystyczny_2009.pdf)

<sup>38</sup> Mały rocznik statystyczny Polski 2009 r. [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_oz\\_maly\\_rocznik\\_statystyczny\\_2009.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_oz_maly_rocznik_statystyczny_2009.pdf)

<sup>39</sup> ZUS- E. Karewicz, M. Łabęcka, *Wydatki na świadczenia z ubezpieczeń społecznych związane z niezdolnością do pracy*, Departament Statystyki i Prognoz Aktualnych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2011.

Wskaźnik ten pozostanie wprawdzie nadal niższy niż średni w UE-27, jednak różnica będzie stopniowo maleć – z 7 pp w 2010 r. do 6,7 pp w 2015 r. i 4,4 pp w 2020 r. Konsekwencją starzenia się społeczeństwa będzie zmniejszanie się liczby osób w wieku zdolności do pracy, a po 2020 r. – spadek ogólnej liczby ludności<sup>40</sup>.

W latach 2007-2010 wskaźniki zatrudnienia wykazywały generalny wzrost: osób w wieku 15-64 lata o 4,8 pp - do 59,3%, kobiet w wieku 15-64 lata również o 4,8 pp - do 53%, osób starszych (w wieku 55-64 lata) o 5,9 pp - do 34%, osób niepełnosprawnych o 3,2 pp - do 20,5%. Niemniej jednak, ich poziom był nadal wyraźnie niższy od średniego w UE-27. W 2010 r. różnica wynosiła 4,8 pp dla osób w wieku 15-64 lata, 5,2 pp dla kobiet w wieku 15-64 lata i aż 12,3 pp dla osób w wieku 55-64 lata.

W podziale wojewódzkim wskaźnik zatrudnienia był w 2010 r. najwyższy (ponad 60%) w województwach: mazowieckim (64,4%), łódzkim (61,3%) i wielkopolskim (60,7%), zaś najniższy w zachodniopomorskim (53,7%). Aktywność zawodowa kobiet była największa w województwie mazowieckim (wskaźnik zatrudnienia 59,1%), a najmniejsza (ze wskaźnikiem poniżej 50%) w województwach: zachodniopomorskim (48,3%) oraz kujawsko-pomorskim i warmińsko-mazurskim (49,4%). Największy odsetek osób starszych (55-64 lata) był aktywny zawodowo w podkarpackim (39,9%) i mazowieckim (39,3%), najmniejszy – w śląskim (28%) i kujawsko-pomorskim (29,6%). Pracę osób niepełnosprawnych wykorzystywano najczęściej w świętokrzyskim (gdzie wskaźnik zatrudnienia wynosił w tej grupie 28,7%) i podkarpackim (26,1%), najrzadziej – w zachodniopomorskim (15%) i dolnośląskim (15,9%).

Stopa bezrobocia zmniejszyła się z 13,8% w 2006 r. do 7,1% w 2008 r., by następnie w wyniku osłabienia wzrostu gospodarczego wzrosnąć do 9,6% w 2010 r. (stopa bezrobocia rejestrowanego kształtowała się odpowiednio na poziomie 14,8%, 9,5% i 12,4%). W 2010 r. największy (powyżej 10%) był odsetek bezrobotnych w województwach: zachodniopomorskim (12,3%), świętokrzyskim (12%), podkarpackim (11,6%), dolnośląskim (11,3%), kujawsko-pomorskim (10,6%) i podlaskim (10,3%), a najmniejszy w mazowieckim (7,4%), choć i tam występują powiaty, gdzie stopa bezrobocia należy do jednej z najwyższych w Polsce (np. powiat szydłowiecki czy radomski).

<sup>40</sup> Według *Prognozy ludności na lata 2008-2035* sporządzonej przez GUS liczba osób w przedziale wiekowym 18-59/64 zmniejszy się w 2020 r. o 1 215 173 w porównaniu do roku 2007, natomiast ludność Polski osiągnie na koniec 2020 r. stan 37 829 889 osób i w kolejnych latach będzie się zmniejszać, aż do 35 993 069 na koniec 2035 r.

### Rysunek 7. Stopa bezrobocia (w %)



Opracowanie własne na podstawie ekspertyzy: J. Chojna *Diagnoza społeczno-gospodarcza na potrzeby średniookresowej strategii rozwoju kraju na lata 2011-2020*, Warszawa 2011.

Notowano systematyczny wzrost udziału osób z wyższym wykształceniem. W 2010 r. stanowiły one 19,8% ogółu osób w wieku 15-64 lata (o 4,9 pp więcej niż w 2006 r.) i 35,3% osób w wieku 30-34 lata (więcej o 10,6 pp). Niepokojąca była jednak lekka tendencja spadkowa w odniesieniu do udziału, jaki wśród ogółu absolwentów wyższych uczelni stanowili absolwenci na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych – szczególnie poszukiwani na rynku pracy i o kwalifikacjach kluczowych dla poprawy innowacyjności gospodarki i rozwoju gospodarki opartej na wiedzy.

Słabym punktem w rozwoju kapitału ludzkiego jest kształcenie ustawiczne dorosłych. Odsetek osób w wieku 25-64 uczących się i doksztalających kształtował się w latach 2007-2010 na poziomie 4,7-5,3% i był niemal o połowę niższy od średniego w UE-27 (9,1-9,4%).

Spadek emigracji na stałe (z 47 tys. osób w 2006 r. do 17,4 tys. w 2010 r.) przy jednoczesnym wzroście imigracji (z 10,8 tys. do 15,2 tys.) sprawił, że saldo migracji zagranicznych na stałe uległo niemal zrównoważeniu – nadwyżka emigrujących nad imigrującymi zmalała odpowiednio z 36,2 tys. do 2,1 tys. O malejącym wpływie migracji na podaż pracy w Polsce świadczą również dane GUS wskazujące, że liczba obywateli polskich przebywających dłużej niż 3 miesiące za granicą zmniejszyła się z 2270 tys. osób w końcu 2007 r. do 1990 tys. osób w końcu 2010 r.<sup>41</sup> Niewątpliwie przyczynił się do tego kryzys gospodarczy, który dotknął ze szczególną siłą tak ważne ośrodki stałej i czasowej emigracji zarobkowej Polaków, jak Irlandia i Wielka Brytania.

Zmniejszyła się również wewnętrzna mobilność przestrzenna zasobów pracy. Liczba osób migrujących na stałe wewnątrz kraju spadła z 511 tys. osób w 2007 r. do 404 tys. w 2009 r. i na niewiele wyższym poziomie kształtowała się w 2010 r. (423 tys.).

## 9. Wykorzystanie technologii cyfrowych

W latach 2007-2010 odnotowano znaczny postęp w zakresie budowy społeczeństwa informacyjnego w Polsce, szczególnie duży w odniesieniu do rozwoju e-administracji. Większość wskaźników w tym obszarze zbliżyła się do średniego poziomu unijnego. Dotyczy to m.in. dostępu gospodarstw

<sup>41</sup> Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2010, GUS, Warszawa, październik 2011.

domowych i przedsiębiorstw do Internetu, pełnej dostępności podstawowych usług publicznych on-line i wykorzystania Internetu w kontaktach z administracją publiczną przez przedsiębiorstwa. Znaczny jest natomiast nadal dystans w zakresie infrastruktury Internetu szerokopasmowego i jego wykorzystania przez przedsiębiorstwa, jak również rozwoju e-handlu.

**Tabela 9. Podstawowe dane w zakresie wykorzystania technologii cyfrowych w latach 2006-2010**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Gospodarstwa domowe z dostępem do Internetu (udział w %)	36	41	48	59	63
Łącza szerokopasmowe (na 100 mieszkańców)	3,9	6,8	9,6	12,8	14,9
Wskaźnik rozwoju e-administracji <sup>a</sup>	20,00	21,25	.	55,26	78,75
Wykluczenie cyfrowe (w %) <sup>b</sup>	52	48	44	39	35

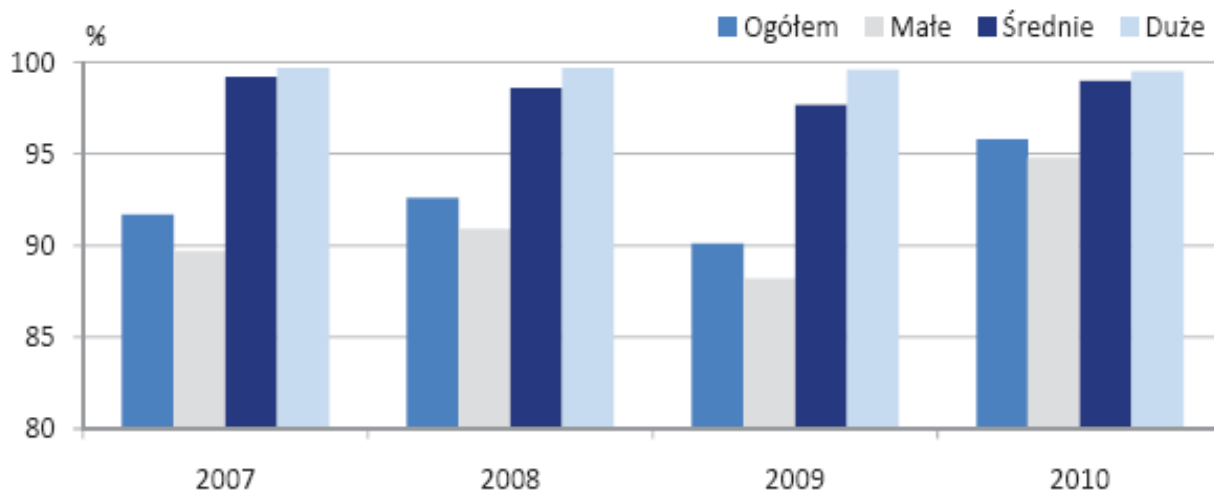
Uwagi: <sup>a</sup> odsetek 20 podstawowych usług publicznych w pełni dostępnych on-line; <sup>b</sup> odsetek osób w wieku 16-74 lat, które nigdy nie korzystały z Internetu.

Źródło: GUS, Eurostat.

Dostęp przedsiębiorstw do Internetu jest już standardem zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Polsce. W 2009 r. miało go odpowiednio 94% i 91% przedsiębiorstw o liczbie pracujących 10 i więcej osób. Tylko nieznacznie niższy od średniego w UE jest również dostęp do Internetu polskich gospodarstw domowych. W 2010 r. udział takich gospodarstw wynosił 63% w Polsce wobec 70% średnio w UE-27. Czynniki silnie różnicującymi wykorzystanie Internetu były nadal wiek i miejsce zamieszkania. O ile w 2010 r. dostęp do Internetu miało w Polsce aż 82,9% gospodarstw domowych z dziećmi poniżej 16 roku życia, o tyle w gospodarstwach bez dzieci wskaźnik ten był o 29,2 pp niższy (53,7%). Wyraźne były również różnice w podziale według miejsca zamieszkania – w 2010 r. z dostępu do Internetu korzystało 68,8% gospodarstw domowych w dużych miastach (pow. 100 tys. mieszkańców), 65,1% gospodarstw w mniejszych ośrodkach miejskich (do 100 tys. mieszkańców) i 56,2% gospodarstw na obszarach wiejskich, gdzie rozproszenie ludności zwiększa koszt budowy infrastruktury. Warto jednak zwrócić uwagę, że wobec szczególnie szybkiego rozpowszechnienia dostępu do Internetu na wsi, dystans między obszarami wiejskimi a dużymi miastami znacząco zmalał – z 20,5 pp w 2006 r. do 12,6 pp w 2010 r.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Społeczeństwo informacyjne w Polsce, Wyniki badań statystycznych z lat 2006-2010, GUS, Warszawa 2010 oraz obliczenia własne.

### Rysunek 8. Przedsiębiorstwa posiadające dostęp do Internetu wg klas wielkości w latach 2007-2010



Źródło: *Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2006-2010*, GUS, Warszawa 2010, str. 21.

Szerokopasmowy dostęp do Internetu w 2010 r. miało 57% gospodarstw domowych w Polsce - tylko o 4 pp mniej niż średnio w UE-27. Znacznie większa była odpowiednia różnica w przypadku przedsiębiorstw. Wprawdzie w latach 2007-2010 odsetek przedsiębiorstw (o liczbie pracujących 10 i więcej osób) z szerokopasmowym dostępem do Internetu zwiększył się w Polsce o 20 pp, do 66%, jednak nadal wyraźnie ustępował średniemu w UE (o 18 pp; w 2006 r. różnica wynosiła 27 pp), a niższy miały tylko Rumunia i Bułgaria.

Polska nie zdołała zredukować dystansu w stosunku do UE pod względem liczby łączy szerokopasmowych w przeliczeniu na 100 mieszkańców. Wprawdzie wskaźnik ten wykazywał szybki wzrost – z 3,9 łączy w 2006 r. do 14,9 łączy w 2010 r., jednak w porównaniu ze średnim dla UE-27 był w obu latach niższy o około 11 łączy. Podobnie jak w przypadku dostępu przedsiębiorstw do Internetu szerokopasmowego, pod względem liczby łączy szerokopasmowych na 100 mieszkańców Polska wyprzedzała w 2010 r. w UE tylko Bułgarię i Rumunię.

Bardzo wyraźny był natomiast postęp w zakresie rozwoju e-administracji. W 2006 r. tylko 20% spośród 20 podstawowych usług publicznych było w Polsce w pełni dostępnych on-line, wobec 52% w UE-25, co dawało Polsce przedostatnie miejsce w Unii. W okresie do 2010 r. wskaźnik ten zwiększył się do 78,8% (aż o 58,8 pp) i już tylko nieznacznie ustępował średniemu w UE-27 (84,3%). W rezultacie pod względem rozwoju e-administracji Polska osiągnęła w 2010 r. poziom Belgii i wyprzedzała 9 krajów UE.

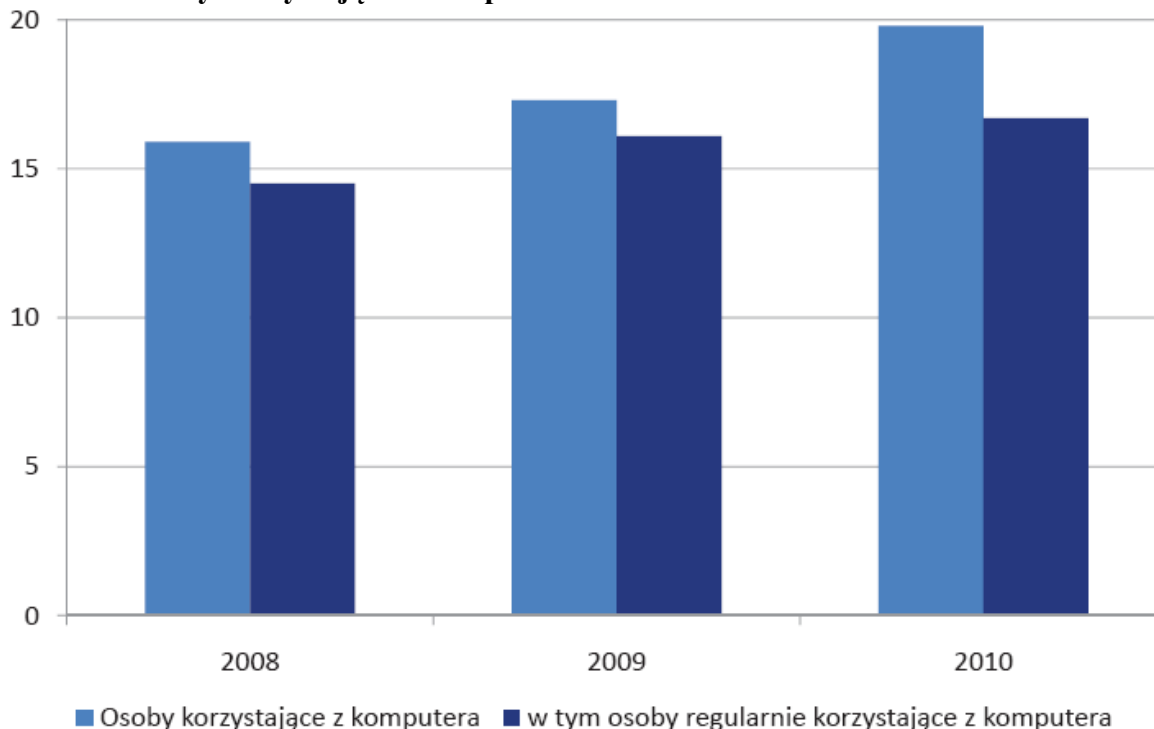
Praktyczne wykorzystanie e-administracji ustępowało jednak jej rozwojowi technicznemu. W 2009 r. w kontaktach z administracją publiczną korzystało z Internetu 61% przedsiębiorstw w Polsce, a dla gospodarstw domowych odpowiedni wskaźnik wynosił w 2010 r. 21%. W obu przypadkach były to udziały o 11 pp niższe od średnich w UE-27.

W 2010 r. sprzedaż przez Internet dawała Polskim przedsiębiorstwom o liczbie pracujących 10 i więcej osób 8% ogólnych przychodów, wobec 14% średnio w UE-27. W porównaniu z 2006 r. dystans w zakresie rozwoju e-handlu nieznacznie wzrósł w stosunku do średniej unijnej (z 5 pp do 6 pp).

Wyraźnie zmalała skala wykluczenia cyfrowego. Odsetek mieszkańców Polski w wieku 16-74 lat, którzy nigdy nie korzystali z Internetu zmniejszył się z 52% w 2006 r. do 35% w 2010 r. (w stosunku do średniego w UE-27 był wyższy odpowiednio o 10 pp i 9 pp). Podstawową przyczyną nie korzystania z Internetu jest brak takiej potrzeby - w 2010 r. deklarowało ją 53% gospodarstw domowych nie posiadających dostępu do Internetu (przede wszystkim gospodarstwa osób starszych).

Na kolejnym miejscu znajdowały się czynniki ekonomiczne – zbyt wysokie koszty sprzętu (26% wskazań) i koszty dostępu do sieci (21%), jednak ich udział wykazywał w ostatnich latach tendencję spadkową. Zmalało również znaczenie braku technicznych możliwości podłączenia do Internetu jako przyczyny wykluczenia cyfrowego (z 8% wskazań w 2006 r. do 5% w 2010 r.), natomiast coraz istotniejszą barierą staje się brak odpowiednich umiejętności (wzrost wskazań odpowiednio z ok. 20% do ok. 30%)<sup>43</sup>.

**Rysunek 9. Osoby korzystające z komputera**



Źródło: *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2006-2010*, GUS, Warszawa 2010, str. 78.

## 10. Bezpieczeństwo energetyczne, stan środowiska i infrastruktura transportowa

### *Bezpieczeństwo energetyczne*

Mimo systematycznej tendencji spadkowej, gospodarkę Polski cechuje nadal wysoka energochłonność. Relatywnie duży jest stopień samowystarczalności energetycznej, choć w latach 2007-2009 uzależnienie od importu energii wyraźnie wzrosło. W strukturze zużycia energii dominuje węgiel, co w świetle celów polityki klimatycznej UE stanowić będzie w perspektywie średnio- i długookresowej duże wyzwanie, a także potencjalne zagrożenie dla konkurencyjności gospodarki. Silny wzrost cen energii w latach 2007-2010 oddziaływał niekorzystnie na konkurencyjność przedsiębiorstw przemysłowych (zwłaszcza w działach przemysłu o wysokiej energochłonności) i kondycję gospodarstw domowych, a także był istotnym źródłem presji inflacyjnej.

W okresie od 1991 r. energochłonność gospodarki Polski obniżyła się o ponad połowę, przy czym najsilniejszy spadek notowano w fazie transformacji gospodarczej w latach 1993-2000 (o 6,8% rocznie dla energochłonności pierwotnej PKB i 7,2% rocznie dla energochłonności finalnej)<sup>44</sup>. Między rokiem 2006 i 2009 spadek energochłonności pierwotnej wyniósł 14,5%. Niemniej na tle pozostałych krajów UE energochłonność gospodarki Polski była nadal wysoka – w 2009 r. 2,2 razy wyższa od średniej w UE-27.

<sup>43</sup> Podane odsetki nie sumują się do 100, gdyż respondenci mogli wskazać więcej niż jedną przyczynę. Źródło jak wyżej.

<sup>44</sup> Efektywność wykorzystania energii w latach 1999-2009, GUS, Warszawa 2011.

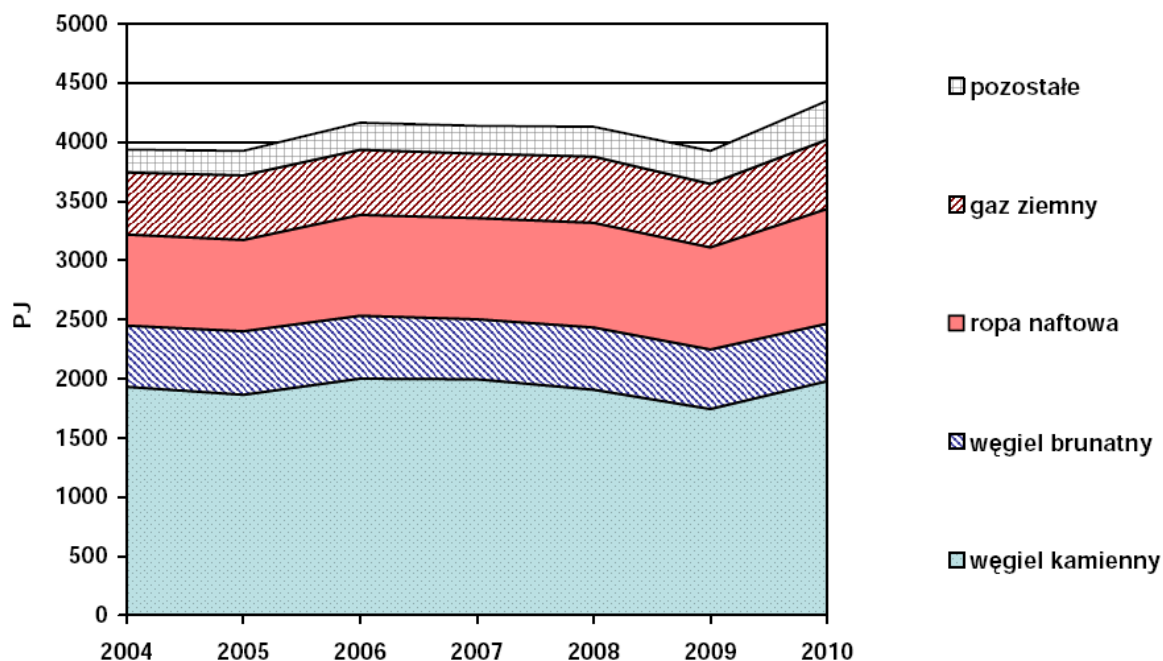
**Tabela 10. Podstawowe dane w zakresie zaopatrzenia w energię i bezpieczeństwa energetycznego w Polsce w latach 2006-2010**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Energochłonność gospodarki (w kg ekw. ropy na 1000 EUR PKB) <sup>a</sup>	425,4	396,8	384,0	363,7	.
Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto (w %)	2,8	3,5	4,3	5,8	7,0.
Uzależnienie od importu energii (udział importu netto w zużyciu energii w %)	20,1	25,7	30,6	31,7	.
Cena gazu ziemnego (jako % średniej w UE-27):					
- przemysł	83,4	85,1	94,7	83,0	108,2
- gospodarstwa domowe	77,6	75,0	80,2	69,7	86,9
Cena energii elektrycznej (jako % średniej w UE-27):					
- przemysł	72,2	66,0	93,0	89,7	101,1
- gospodarstwa domowe	86,4	80,6	82,0	72,6	86,5

Uwagi: <sup>a</sup> zużycie energii pierwotnej w relacji do PKB w cenach stałych z 2000 r.

Źródło: GUS, Eurostat i obliczenia własne.

W strukturze zużycia energii pierwotnej dominuje węgiel, z udziałem 57% w 2009 r. (kamienny i brunatny łącznie). Udział ropy naftowej wynosił 22%, gazu ziemnego 14%, a pozostałych nośników energii 7%. Struktura zużycia energii ulegała w ostatnich latach niewielkim, stopniowym zmianom – spadał udział węgla przy wzroście udziału ropy i odnawialnych źródeł energii. Jeszcze większy jest udział węgla w produkcji energii elektrycznej (90% w 2009 r.)<sup>45</sup>.

**Rysunek 10. Zużycie krajowe energii pierwotnej**

Źródło: *Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2009, 2010*, GUS, Warszawa 2011, str. 33.

Węglowa struktura bilansu energetycznego będzie dużym wyzwaniem dla gospodarki Polski w warunkach wdrażania w okresie do 2020 r. celów polityki klimatycznej UE w zakresie emisji gazów cieplarnianych. Zgodnie z założeniami Polityki energetycznej Polski do 2030 roku, udział węgla w zużyciu energii pierwotnej obniży się do około 43% w 2020 r. (tj. o 14 pp w stosunku do

<sup>45</sup> Por. *Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2008, 2009*, GUS, Warszawa 2010.

2009 r.), a w produkcji energii elektrycznej do około 66% (o 24 pp)<sup>46</sup>. Pełne wprowadzenie obowiązku zakupu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych mieć będzie poważne konsekwencje makroekonomiczne. Przewiduje się, że w okresie do 2020 r. cena realna energii elektrycznej dla przemysłu wzrośnie dwukrotnie w stosunku do 2006 r., a cena płacona przez gospodarstwa domowe o około 75%<sup>47</sup>. W tym kontekście warto zauważyć, że szybki wzrost cen energii miał już miejsce w latach 2007-2010. W jego wyniku ceny energii elektrycznej i gazu ziemnego dla przemysłu przekroczyły w 2010 r. średni poziom w UE-27, a ceny dla gospodarstw domowych osiągnęły około 87% średniej unijnej. Wyniki modelowych badań symulacyjnych Banku Światowego wskazują, że na skutek wprowadzenia opłat za emisję CO<sub>2</sub> oraz związanych z tym zmian w strukturze bilansu energetycznego i niekorzystnych efektów cenowych, PKB Polski będzie w 2020 r. o 1,4% niższy w porównaniu ze scenariuszem bazowym (bez opłat za emisję); produkcja sektorów energochłonnych i zorientowanych na handel międzynarodowy będzie niższa o 2,7%, a stopa bezrobocia – wyższa o 0,5%. Oznacza to skalę negatywnych efektów znacznie większą niż średnia w pozostałych krajach UE (odpowiednio: 0,6%, 0,7% i 0,2 pp)<sup>48</sup>.

Oparcie zużycia energii na krajowym wydobyciu węgla sprawia, że gospodarkę Polski cechuje stosunkowo wysoki stopień samowystarczalności energetycznej. W 2006 r. udział importu netto w zużyciu energii wynosił według Eurostat 20,1% wobec 53,7% średnio w UE-27. W latach 2007-2010 uzależnienie od importu wzrosło jednak aż o 11,6 pp, do 31,7%. Było to związane zarówno z rosnącym znaczeniem importowanych paliw płynnych, jak i z przejściem z tradycyjnej pozycji eksportera netto węgla kamiennego na pozycję jego importera netto. Do zasadniczej poprawy samowystarczalności energetycznej może w przyszłości doprowadzić ewentualny sukces w odkrywaniu i zagospodarowaniu złóż gazu łupkowego, ocenianych jako największe w Europie.

#### *Stan środowiska*

W zakresie dziedzictwa przyrodniczego Polska charakteryzuje się znacznym zróżnicowaniem ekosystemów, z których najcenniejsze objęte są różnymi formami ochrony przyrody. Na terenie kraju występuje duża liczba gatunków i siedlisk, które w Europie zostały uznane za zagrożone. Ochroną w formie parków narodowych (najwyższa forma ochrony) objęty jest 1% powierzchni kraju, a w postaci rezerwatów przyrody 0,6%. Zdecydowanie większy powierzchniowo teren zajmują obszary o stosunkowo niskim reżimie ochrony. Obszary chronionego krajobrazu zajmują 22,6% terytorium kraju. Ich powierzchnia w ostatnich latach nieznacznie zmalała, ale utrzymuje się ogólnie na stałym poziomie zarówno w układzie kraju, jak i w układzie regionalnym. W 2009 r. w Polsce było 121 parków krajobrazowych, które zajmowały 8% powierzchni kraju. Obecnie na terenie Polski w ramach Sieci Natura 2000 funkcjonuje 141 obszarów specjalnej ochrony ptaków, z czego 137 to obszary lądowe, a 4 to obszary morskie. Całkowita powierzchnia tych obszarów wynosi 5,512 mln ha, co odpowiada około 15,6% powierzchni kraju.<sup>49</sup>

W latach 2007-2009 polepszał się stan środowiska naturalnego w Polsce, co było w dużej mierze związane z wdrażaniem regulacji unijnych. Poprawę notowano w takich obszarach, jak emisja gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń powietrza, gospodarka wodno-ściekowa oraz gospodarka odpadami. Trudna była natomiast nadal sytuacja w zakresie zasobów wód, a niepokojące zjawiska obserwowano w obszarze ochrony dziedzictwa przyrodniczego.

<sup>46</sup> Obliczenia własne na podstawie Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 roku, Załącznik 2 do „Polityki energetycznej Polski do 2030 roku”, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 10 listopada 2009 r.

<sup>47</sup> Obliczenia własne na podstawie jak wyżej.

<sup>48</sup> Transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej w Polsce, Bank Światowy, Waszyngton, luty 2011.

<sup>49</sup> Raport Polska 2011, wyd. cyt.

**Tabela 11. Podstawowe dane w zakresie ochrony środowiska w latach 2006-2009**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009
<b>Emisja gazów cieplarnianych w ekwiwalencie CO<sub>2</sub> (1988=100)</b>	<b>71,4</b>	<b>71,1</b>	<b>70,2</b>	<b>66,8</b>
<b>Emisja pozostałych zanieczyszczeń powietrza (w kg na 1 mieszkańca):</b>				
- SO <sub>2</sub>	32,1	31,9	26,1	22,6
- NO <sub>x</sub>	24,2	22,6	21,8	21,5
<b>Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków (jako % ludności ogółem)</b>	<b>61,4</b>	<b>62,2</b>	<b>63,1</b>	<b>64,2</b>
<b>w tym: - miasto</b>	<b>86,2</b>	<b>86,6</b>	<b>86,9</b>	<b>88,1</b>
<b>- wieś</b>	<b>22,0</b>	<b>23,8</b>	<b>25,7</b>	<b>26,9</b>

Źródło: GUS.

Między rokiem 2006 i 2009 emisja gazów cieplarnianych w ekwiwalencie CO<sub>2</sub> obniżyła się o 6,4%, emisja dwutlenku siarki w przeliczeniu na 1 mieszkańca aż o ok. 30%, a tlenków azotu o ok. 11% na mieszkańca. Emisja pyłów spadła w tym okresie o 14%. Od 2007 r. nie rejestrowano na obszarze kraju przekroczeń kryterialnych wartości emisji dwutlenku siarki, ustanowionych ze względu na ochronę zdrowia i ochronę roślin. Poprawie ochrony powietrza sprzyjało zmniejszenie liczby zakładów szczególnie uciążliwych dla czystości powietrza (z 1741 w 2006 r. do 1725 w 2009 r.) przy jednoczesnej znacznej redukcji emisji pyłów i gazów z tych obiektów.

W porównaniu z rokiem 2009, w roku 2010 zwiększyły się natomiast emisje prawie wszystkich (oprócz amoniaku) zanieczyszczeń głównych, najbardziej emisje dwutlenku siarki (o ok. 13 %), tlenku węgla (o ok. 10 %) a także frakcji pyłu PM10 (o ok. 12 %), spowodowanego głównie większym zużyciem węgla kamiennego w gospodarstwach domowych. Zwiększyła się także emisja metali ciężkich, w tym najbardziej kadmu - o około 20 %.<sup>50</sup>

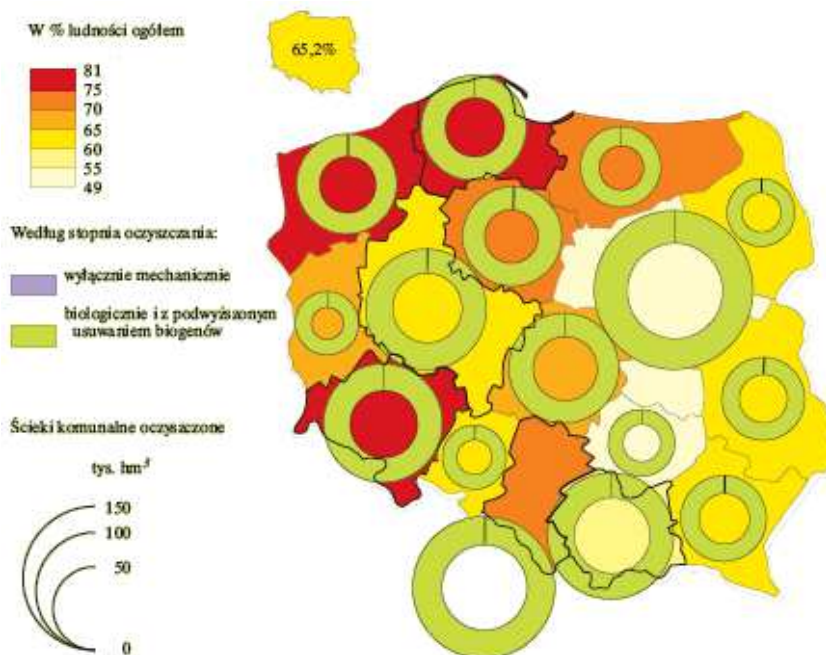
Niedotrzymanie standardów jakości powietrza w zakresie pyłu PM10 w ostatnich latach odnotowano szczególnie w miastach. Głównym źródłem zanieczyszczenia jest tzw. niska emisja pochodząca z sektora bytowo-komunalnego, transportu oraz przemysłu. Jednym z problemów dotyczących ochrony środowiska w miastach jest również emisja dwutlenku węgla, zwłaszcza w miastach o dużej skali zagrożenia środowiska emisją zanieczyszczeń powietrza z zakładów szczególnie uciążliwych. W roku 2008 największe zagrożenie powietrza dotyczyło 150 miast, na terenie których koncentrowało się 67,7% krajowej emisji zanieczyszczeń pyłowych i 64,4% zanieczyszczeń gazowych<sup>51</sup>.

Z oczyszczalni ścieków korzystało w 2009 r. 64,2% mieszkańców Polski, o 2,8 pp więcej niż w 2006 r. Olbrzymia była nadal skala zróżnicowania między miastem i wsią (odpowiednio 88,1% i 26,9% korzystających z oczyszczalni ścieków), jednak na podkreślenie zasługuje szybszy wzrost wskaźnika na obszarach wiejskich (o 4,9 pp w stosunku do 2006 r.) niż w miastach (o 1,9 pp). Udział ścieków oczyszczonych w ogólnej ilości ścieków wymagających oczyszczenia zwiększył się w tym okresie o 1,7 pp, do 93,8%. Wielkim wyzwaniem jest zagospodarowanie komunalnych osadów ściekowych. W 2008 r. tylko 1% wytworzonych osadów został przekształcony termicznie, co ze względów ekonomicznych i środowiskowych wydaje się najbardziej pożądaną formą zagospodarowania.

<sup>50</sup> Raport KOBIZE Krajowy bilans emisji SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, CO, NH<sub>3</sub>, NMLZO, pyłów, metali ciężkich i TZO za lata 2009-2010 w układzie klasyfikacji SNAP, Warszawa 2012.

<sup>51</sup> Rozwój miast w Polsce - raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego opracowany na potrzeby przygotowania Przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce, Warszawa 2010.

### Rysunek 11. Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków i stopień oczyszczenia ścieków wg województw w 2010 r.



Źródło: *Ochrona środowiska 2011*, GUS, Warszawa 2011, str. 535.

W 2009 r. zebrano 83,4% wytworzonych odpadów komunalnych, o 2,7 pp więcej niż w 2006 r. Przyczyniło się do tego zwiększenie odsetka osób objętych zorganizowaną zbiórką tych odpadów. Coraz popularniejsza staje się selektywna zbiórka odpadów komunalnych. W latach 2007-2009 ilość odpadów objętych taką formą zbiórki zwiększyła się blisko dwukrotnie, choć stanowiły one nadal skromny odsetek ogółu odpadów zebranych (ok. 8% w 2009 r.).

Zasoby wód w Polsce w przeliczeniu na 1 mieszkańca stanowią zaledwie 36% średniej europejskiej. Podstawowe wyzwanie stanowi jednak zaopatrzenie w wodę o odpowiednio wysokiej jakości.

W zakresie ochrony przeciwpowodziowej problemem jest niewystarczająca pojemność rezerw powodziowych w istniejących zbiornikach retencyjnych, na poziomie poniżej 1 mld m<sup>3</sup>. Działania związane z ochroną przeciwpowodziową podejmowane do tej pory koncentrowały się na budowie wałów przeciwpowodziowych i zbiorników retencyjnych. Według danych GUS w 2009 r. długość wałów wynosiła 8 492 km (tj. o 25 km więcej niż w 2006 r.) i zapewniała ochronę obszaru 1093,3 tys. ha (wobec 1 086,3 tys. ha w 2006 roku). W 2009 r. stacji pomp odwadniających na terenie całego kraju było 585 (o 6 więcej niż w 2006 roku) o obszarze oddziaływania 598,7 tys. ha (wobec 599,4 tys. ha w 2006 roku). W 2009 r. w Polsce funkcjonowało 30 631 obiektów małej retencji o pojemności 705 322,9 dam sześciennych<sup>52</sup>. Przeszkodę w prowadzeniu bardziej kompleksowych działań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej stanowią m.in. przyczyny: organizacyjno-prawne (w tym: brak jednoznacznego określenia kompetencji i zasad współdziałania pomiędzy administracją rządową i samorządową), niepełna integracja planowania w gospodarce wodnej z planowaniem przestrzennym, co skutkuje presją osadniczą na obszarach zagrożonych powodzią, niepełna implementacja Ramowej Dyrektywny Wodnej (2000/60/WE) i Dyrektywy Powodziowej (2007/60/WE) oraz brak spójnego systemu informacyjnego, wspierającego zarządzanie zasobami wodnymi.

<sup>52</sup> *Ochrona środowiska 2007 i Ochrona środowiska 2010*, obie publikacje – GUS.

*Infrastruktura transportowa*

Stan infrastruktury transportowej należy do podstawowych słabości gospodarki Polski i wyzwań rozwojowych. Wśród najważniejszych problemów można wymienić: niedostateczny rozwój sieci (zwłaszcza autostrad, dróg ekspresowych i linii kolejowych wysokich standardów), duży stopień zużycia, nierównomierność regionalnego rozmieszczenia i brak sprawnych połączeń między aglomeracjami, występowanie wąskich gardeł i słabość modułów integrujących różne rodzaje sieci, uciążliwość dla osiedli i środowiska naturalnego. Rozwój infrastruktury transportowej utrudnia wieloelementowy, skomplikowany i niespójny system finansowania. Niemniej w latach 2007-2010 nastąpiło znaczne przyspieszenie rozwoju systemu transportowego, związane z wykorzystaniem funduszy europejskich.

**Tabela 12. Podstawowe dane w zakresie infrastruktury transportowej w latach 2006-2010**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Łączna długość autostrad (w km)</b>	<b>663</b>	<b>663</b>	<b>765</b>	<b>849</b>	<b>857</b>
<b>Łączna długość dróg ekspresowych (w km)</b>	<b>297</b>	<b>330</b>	<b>452</b>	<b>522</b>	<b>675</b>
<b>Długość torów kolejowych dostosowanych do prędkości 160 km/godz. i więcej (w km)</b>	<b>1303</b>	<b>1307</b>	<b>1493</b>	<b>1568</b>	<b>.</b>

Źródło: GUS.

Długość dróg publicznych o twardej nawierzchni zwiększyła się w latach 2007-2009 o 5%, do 268,4 tys. km, a ich udział w długości dróg publicznych ogółem wynosił w 2009 r. 69,9% i był o 3,1 pp wyższy niż w 2006 r. Sieć drogową cechuje jednak duży stopień wyeksploatowania. Ponad 40% dróg krajowych wymaga przeprowadzenia w najbliższych latach remontu, a natychmiastowego remontu 19% tych dróg. Najtrudniejsza jest pod tym względem sytuacja w województwach małopolskim i kujawsko-pomorskim<sup>53</sup>. Niski jest także odsetek (ok. ¼ w 2008 r.) dróg o nawierzchni dostosowanej do przenoszenia nacisków 11,5 tony/os, co stanowi minimalną normę dla sieci głównych dróg w krajach UE.

Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc w Europie pod względem długości autostrad i dróg ekspresowych, co wpływa negatywnie na dostępność komunikacyjną kraju i poszczególnych jego regionów oraz konkurencyjność gospodarki, a także ogranicza sprawność ruchu na międzynarodowych trasach tranzytowych (w tym w ramach paneuropejskich korytarzy transportowych TEN-T). W końcu 2010 r. istniało w Polsce 857 km autostrad, o 194 km (29%) więcej niż w 2006 r., oraz 675 km dróg ekspresowych (wzrost o 378 km, tj. o 127% w stosunku do 2006 r.). Mimo wyraźnego wzrostu jest to jednak wynik znacznie słabszy od zakładanego na 2010 r. w Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 (1629 km autostrad i 901 km dróg ekspresowych). Ponadto, wybudowane odcinki nie tworzą jednolitej, zwartej sieci, a płynność ruchu zakłócają wąskie gardła, związane z brakiem dróg dojazdowych i obwodnic (np. warszawski węzeł drogowy).

Bezpieczeństwo na polskich drogach, pomimo stopniowej poprawy, wciąż nie jest zadowalające. W 2010 r. w Polsce doszło do 38 832 wypadków drogowych, w których zginęło 3 907 osób, a 48 952 zostało rannych. Do Policji zgłoszono 416 075 kolizji drogowych. W porównaniu z 2009 r. jest to: mniej wypadków o 5 364 (- 12,1%), mniej zabitych o 665 (- 14,6%), mniej rannych o 7 094 (- 12,7%) i więcej kolizji o 34 306 (+ 9%).

Najczęściej sprawcami wypadków drogowych są:

- kierujący pojazdami – 79% (30 628) wypadków,
- piesi – 11% (4 427) wypadków,
- inni (pasażerowie, współwina, inne przyczyny) – 10% (3 777) wypadków.

Wśród przyczyn wypadków powodowanych przez kierujących pojazdami najczęstszymi są:

<sup>53</sup> Raport o stanie technicznym nawierzchni asfaltowych i betonowych sieci dróg krajowych na koniec 2009 r., Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Warszawa, marzec 2010 r.

- niedostosowanie prędkości do warunków ruchu – 30% (9 222) wypadków,
- nieprzestrzeganie pierwszeństwa przejazdu – 25% (7 750) wypadków,
- nieprawidłowe zachowanie wobec pieszego (nieprawidłowe przejeżdżanie przejść dla pieszych oraz nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu) - 14% (4 266) wypadków.

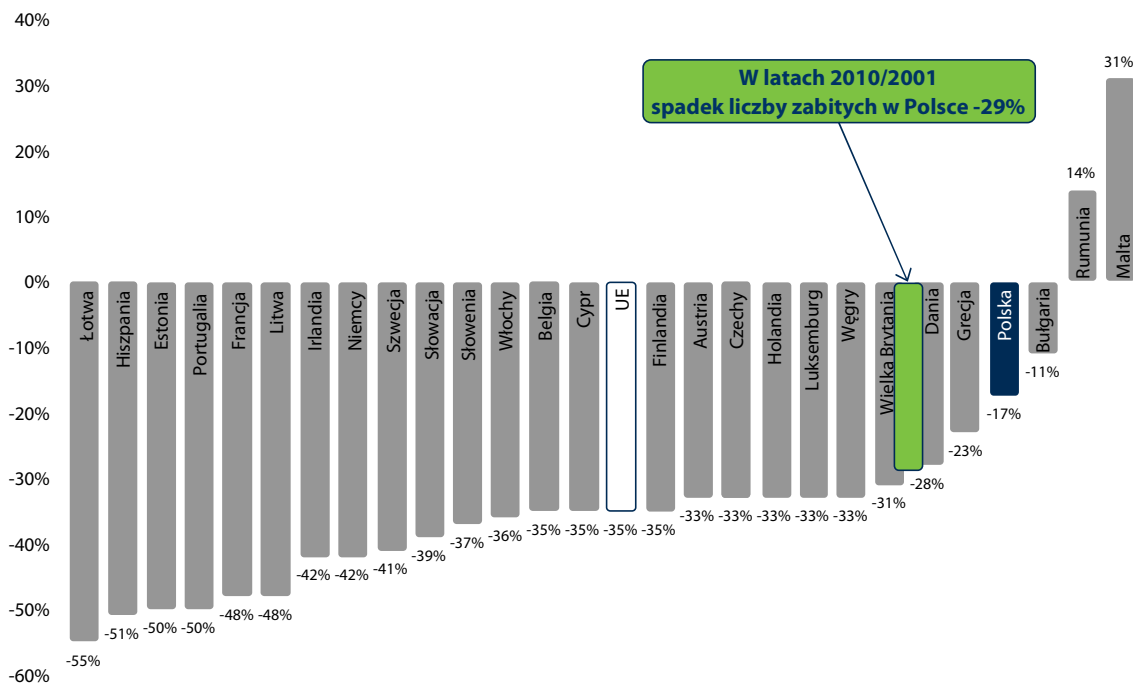
**Tabela 13: Dane o wypadkach, motoryzacji i zaludnieniu w Polsce w latach 2001-2010**

Rok	Liczba wypadków	Liczba zabitych	Liczba rannych	Liczba kolizji (zgłoszonych Policji)	Liczba sam. osobowych w tys.	Liczba mieszkańców w tys.	Zagrożenie mieszkańców (zabici / 100 tys. mieszkańców)	Wskaźnik motoryzacji (liczba samochodów osobowych / 1tys. mieszkańców)
2001	53 799	5 534	68 194	342 408	10 503	38 632	14	272
2002	53 559	5 827	67 498	358 807	11 029	38 219	15	289
2003	51 078	5 640	63 900	367 700	11 244	38 191	15	294
2004	51 069	5 712	64 661	424 938	11 975	38 174	15	314
2005	48 100	5 444	61 191	401 440	12 339	38 157	14	323
2006	46 876	5 243	59 123	411 727	13 384	38 126	14	351
2007	49 536	5 583	63 224	386 934	14 589	38 116	15	383
2008	49 054	5 437	62 097	381 520	16 079	38 136	14	422
2009	44 196	4 572	56 046	386 934	16 495	38 167	12	432
<b>2010</b>	<b>38 832</b>	<b>3 907</b>	<b>48 952</b>	<b>416 075</b>	<b>16 990</b>	<b>38 187</b>	<b>10</b>	<b>445</b>
10/09	-12%	-15%	-13%	-4%	3%	0,05%		
10/01	-28%	-29%	-28%	8%	62%	-1%		

Źródło: KG Policji.

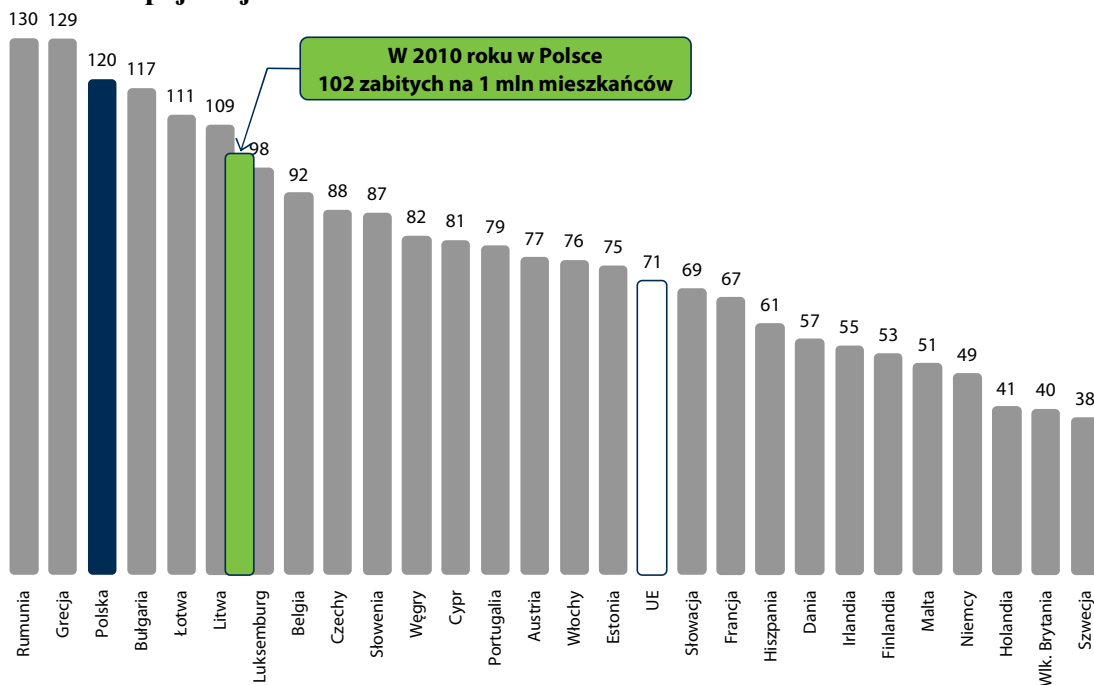
Zagrożenie Polaków utratą życia w wypadku drogowym jest nadal jednym z największych w Europie, prawie dwa razy wyższe niż średnio w Unii Europejskiej i ponad 3 razy wyższe niż w Szwecji, Wielkiej Brytanii czy Holandii. Polska mimo znacznej poprawy, z 29% spadkiem liczby zabitych w latach 2001-2010, znajduje się na końcu listy krajów, które osiągnęły pozytywne efekty w tym względzie. Po 9 latach realizacji III Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego Unii Europejskiej, tylko 9 krajów było bliskich osiągnięcia spadku 50%. Najlepsze wyniki i spadek zabitych o ponad 40% uzyskała Francja (-48%), Portugalia (-50%) i Hiszpania (-51%), czyli kraje, w których wprowadzono system automatycznego nadzoru nad przestrzeganiem prędkości. Unia Europejska jako całość jest dość daleko od realizacji wyznaczonego celu. Spadek liczby zabitych dla całej Unii w latach 2001-2009 wyniósł 35%.

**Rysunek 12. Zmiana liczby zabitych na drogach w 2009 r. w stosunku do 2001 r. w krajach Unii Europejskiej**



Źródło: Komisja Europejska Dyrekcja ds. Mobilności i Transportu - baza CARE.

**Rysunek 13. Zagrożenie mieszkańców (liczba zabitych / 1 milion mieszkańców) w krajach Unii Europejskiej w 2009 r.**

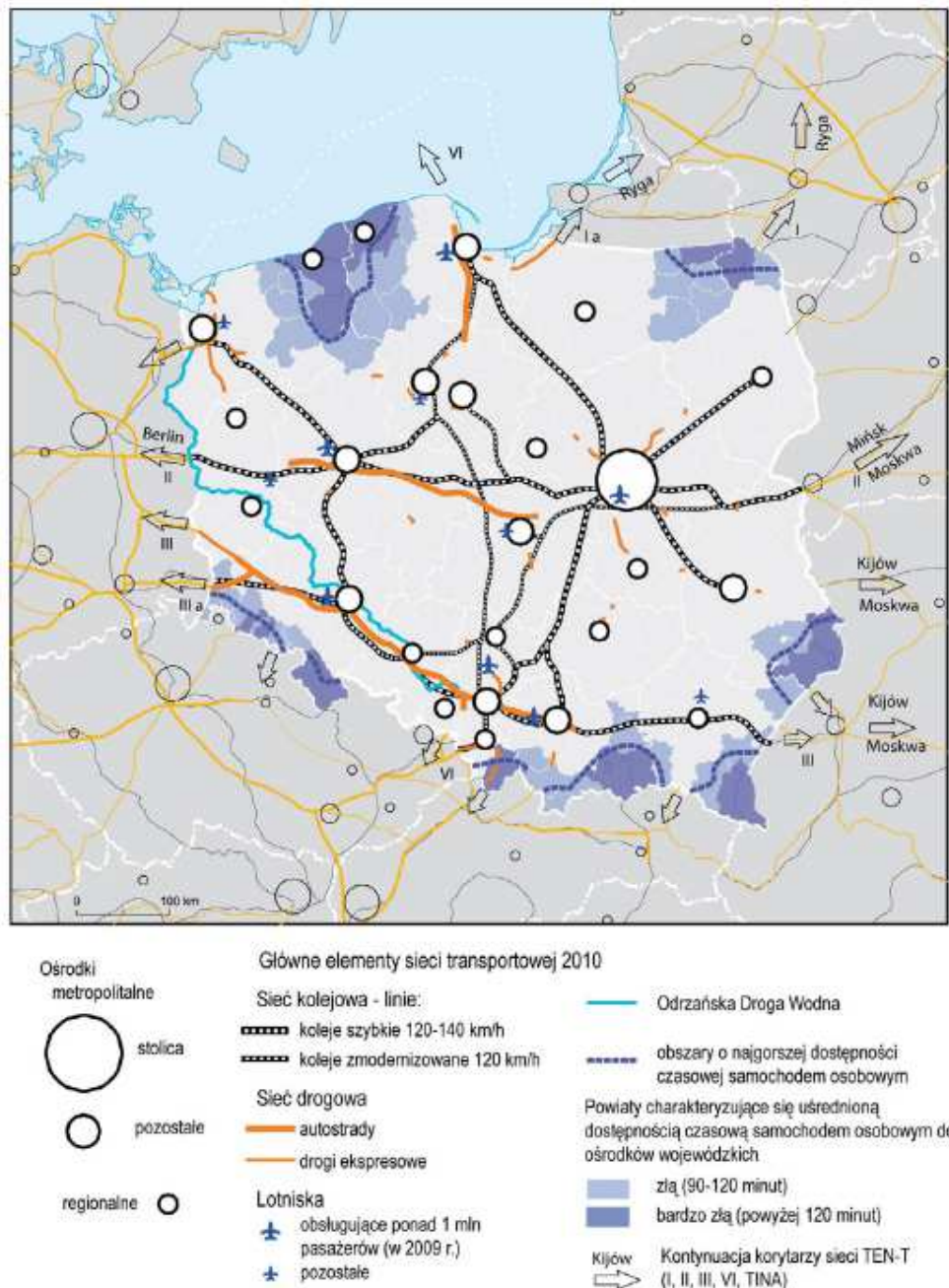


Źródło: Komisja Europejska Dyrekcja ds. Mobilności i Transportu - baza CARE.

Gęstość sieci kolejowej w Polsce jest dość wysoka (6,5 km na 100 km<sup>2</sup> w 2009 r., co odpowiadało gęstości sieci w Wielkiej Brytanii), choć cechuje ją znaczne zróżnicowanie regionalne (od 3,8 km na 100 km<sup>2</sup> w podlaskim i 4,1 km na 100 km<sup>2</sup> w lubelskim do 17,5 km na 100 km<sup>2</sup> w śląskim). Wśród pozytywnych zjawisk w okresie po 2006 r. można odnotować zwiększenie długości eksplo-

atowanych linii kolejowych normalnotorowych i odsetka linii zelektryfikowanych, a także wzrost długości linii kolejowych dostosowanych do prędkości 160 km/godz. i więcej – do 1568 km w końcu 2009 r., tj. o 265 km (ok. 20%) w stosunku do 2006 r. Niemniej jednak stan techniczny infrastruktury kolejowej należy nadal oceniać jako niezadowalający, wymagający znacznych nakładów na podniesienie jakości torowisk i modernizację taboru.

**Rysunek 14. Główne elementy sieci transportowej 2010 oraz obszary o najgorszej dostępności czasowej**

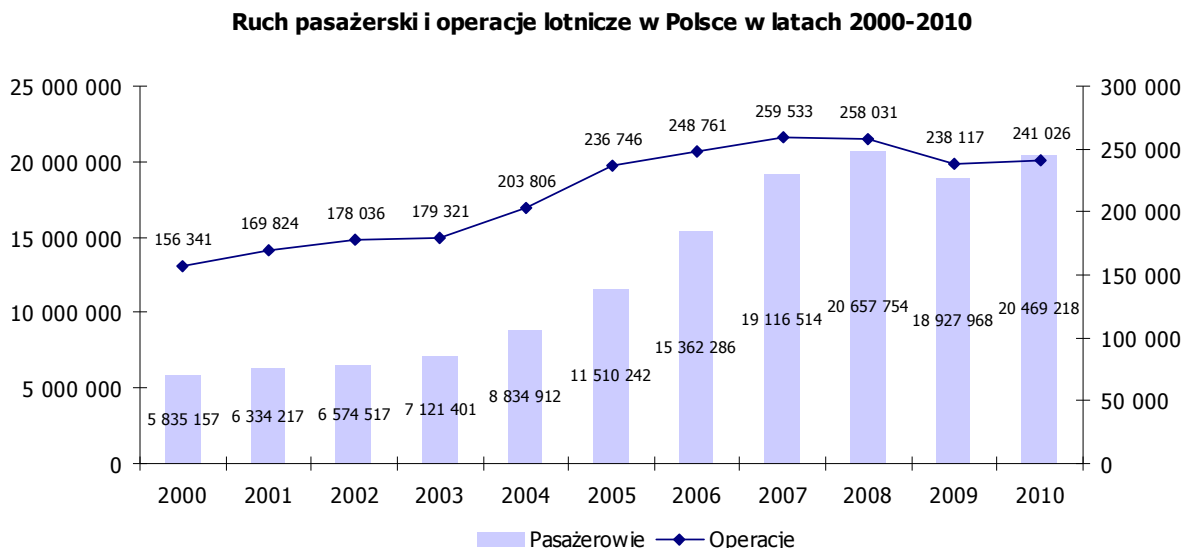


Źródło: *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, Warszawa 2011, s. 36.

Stopniowe znoszenie barier w stosunkach gospodarczych, w szczególności pomiędzy Polską i UE zwiększyło mobilność polskiego społeczeństwa, czego efektem było zwiększenie międzynarodowego ruchu pasażerskiego na polskich lotniskach. Lata 2005-2010 wykazywały roczną kilkudziesięcioprocentową dynamikę przyrostu pasażerów praktycznie we wszystkich portach lotniczych. Na przestrzeni ostatnich pięciu lat liczba obsługiwanych pasażerów była wyższa o 78% w stosunku

do 2005 r., przy średniorocznym wzroście na poziomie ponad 12% rocznie. Wzrost ten został zakłócony przez skutki kryzysu ekonomicznego, który miał także wpływ na polski rynek lotniczy.

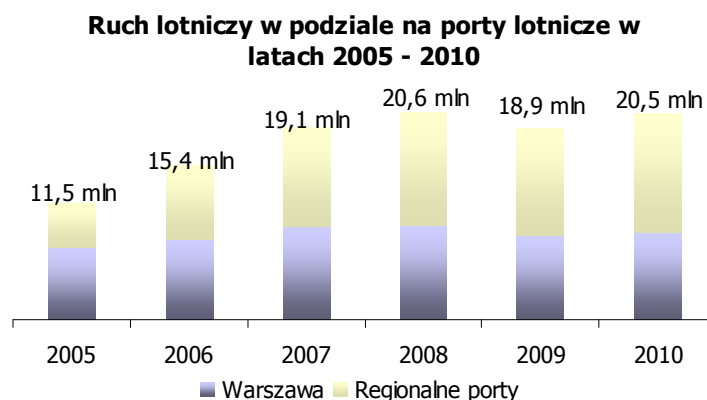
### Rysunek 15. Ruch pasażerski i operacje lotnicze w Polsce w latach 2000-2010



Źródło: Opracowanie Ministerstwa Infrastruktury na podstawie danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Największy wzrost ruchu lotniczego został osiągnięty w portach regionalnych, które obsługują w większości pasażerów przewoźników niskokosztowych. Przewoźnicy zachęceni niskimi opłatami lotniskowymi oferowanymi przez zarządzających regionalnymi portami lotniczymi, wykreowali popyt na połączenia niskokosztowe. Znaczący potencjał tych lotnisk dostrzegli także operatorzy czarterowi, co również przyczyniło się do wzrostu ich udziału w polskim ruchu pasażerskim ogółem. Udział regionalnych portów lotniczych w rynku lotniczym zwiększył się z 38% w 2005 r. do 57% w 2010 r.

### Rysunek 16. Ruch lotniczy w podziale na porty lotnicze w latach 2005-2010



Źródło: Opracowanie Ministerstwa Infrastruktury na podstawie danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Na polskim rynku lotniczym występuje duża konsolidacja ruchu lotniczego wokół sześciu portów lotniczych tj. portów lotniczych w Warszawie, Krakowie, Katowicach, Gdańsku, Wrocławiu i Poznaniu, które obsługują obecnie ponad 90% rynku lotniczego. Istotną funkcję będzie spełniał port lotniczy w Warszawie, który ze względu na udział w rynku, położenie oraz charakterystykę ruchu stanowi oraz będzie stanowił główny element systemu transportowego kraju, obsługując ok. 40-45% rynku.

Polska posiada uwarunkowania geograficzne i warunki naturalne, które mogą sprzyjać rozwojowi zarówno transportu wodnego śródlądowego, jak i transportu morskiego. Niski poziom wykorzystania żeglugi śródlądowej jest wynikiem stanu infrastruktury śródlądowych dróg wodnych. Degradacja tych dróg skutkuje znaczącym utrudnieniem prowadzenia przewozów przez armatorów przez większą część sezonu nawigacyjnego i przyczynia się do sukcesywnego zamykania portów śródlądowych.

Z kolei zarówno rozwój portów morskich i ich ochrony, jak też ułatwienia dla transportu morskiego stanowią priorytety polityki morskiej Polski.

Od 2000 r. wzrasta (z uwzględnieniem spadku w roku 2005) działalność i rentowność transportu morskiego. Porty morskie pełnią istotną rolę dla polskiej gospodarki, w tym rozwoju gospodarczego regionów. Kluczowe znaczenie mają cztery porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej: Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście.

W wymiarze regionalnym najlepsza dostępność komunikacyjna cechowała w 2009 r. województwa: śląskie, łódzkie, opolskie, małopolskie, wielkopolskie, świętokrzyskie, a w szczególności obszary umieszczone w trójkącie Poznań-Łódź-Katowice. Natomiast najniższy wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej kształtował się w województwach północnych i wschodnich (zachodniopomorskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie, podkarpackie, lubelskie), przy czym w większości z nich nie odnotowano w ostatnich latach znaczącej poprawy.<sup>54</sup>

## 11. Spójność społeczna

Efektom transformacji gospodarczej i szybkich procesów rozwojowych jest zróżnicowanie warunków życia i dochodów ludności. Długotrwały brak pracy, niskie kwalifikacje zawodowe, wielodzietność, zły stan zdrowia, niepełnosprawność, zaawansowany wiek tworzą warunki zagrażające ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Czynnikami powodującym utrzymywanie się, a w niektórych przypadkach narastanie kwestii społecznej jaką stanowi ubóstwo, jest niska wydolność instytucjonalna pomocy społecznej, wynikająca m.in. ze słabej koordynacji działań różnych podmiotów zainteresowanych rozwiązaniem tych problemów.

**Tabela 14. Podstawowe dane w zakresie spójności społecznej w latach 2006-2010**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem (udział w %)</b>	<b>39,5</b>	<b>34,4</b>	<b>30,5</b>	<b>27,8</b>	.
<b>w tym:</b>					
- osoby żyjące w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy <sup>a</sup>	12,3	10,0	7,9	6,9	.
- osoby zagrożone ubóstwem (po transferach społecznych) <sup>b</sup>	19,1	17,3	16,9	17,1	17,6
- osoby zagrożone deprivacją materialną <sup>c</sup>	10,0	9,1	8,4	8,1	.

Uwagi: <sup>a</sup> odsetek osób mieszkających w gospodarstwach domowych, gdzie osoby w wieku produkcyjnym pracują mniej niż 20% ich całkowitego potencjału pracy; <sup>b</sup> odsetek osób, których dochód do dyspozycji po uwzględnieniu transferów społecznych jest niższy od granicy ubóstwa, ustalonej na poziomie 60% mediany ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji w kraju; <sup>c</sup> odsetek osób w gospodarstwach domowych, deklarujących brak możliwości realizacji ze względów finansowych przynajmniej 4 z 9 takich potrzeb, jak: opłacenie wyjazdu na wypoczynek raz w roku, jedzenie mięsa, ryb (lub ich wegetariańskiego odpowiednika) co drugi dzień, ogrzewanie mieszkania odpowiednio do potrzeb, pokrycie niespodziewanego wydatku (na poziomie odpowiadającym miesięcznej wartości granicy ubóstwa relatywnego), zaległości w terminowych opłatach związanych z mieszkaniem lub spłatami rat i kredytów, brak telewizora kolorowego, brak samochodu, brak pralki, brak telefonu.

Źródło: GUS

<sup>54</sup> Por. Ocena wpływu inwestycji infrastruktury transportowej w ramach polityki spójności na wzrost konkurencyjności regionów (w ramach ewaluacji ex post NPR 2004-2006), IGiZP PAN, Warszawa 2010; Tabela 7.6. Średnia dostępność powiatowego węzła transportowego w województwie

Polska należy do krajów UE o średnim poziomie nierówności dochodowych. Przeciętnie w UE ogólne dochody do dyspozycji górnego kwintyla (tj. 20% ludności o najwyższych dochodach) były pięciokrotnie wyższe niż dochody dolnego kwintyla (20% ludności o najniższych dochodach). W Polsce wskaźnik ten kształtował się w 2008 r. na poziomie 5,1, a w okresie od 1999 r. wykazywał lekką tendencję wzrostu<sup>55</sup>.

Zróźnicowanie dochodowe ma wyraźny wymiar między- i wewnątrzregionalny. Niewystarczające mechanizmy stymulujące dyfuzję procesów rozwojowych sprawiają, że działania wyrównujące, finansowane głównie z funduszy europejskich, nie zmniejszyły skali tego rozwarstwienia. W 2010 r. najwyższy przeciętny miesięczny dochód na osobę wykazywali mieszkańcy województwa mazowieckiego. Wynosił on 1539 zł i był o 77,7% wyższy niż w województwie podkarpackim (866 zł)<sup>56</sup>. W 2006 r. najwyższy dochód osiągnęli również mieszkańcy mazowieckiego, a najniższy – podkarpackiego, jednak rozpiętość była znacznie mniejsza (64,3%).

Do zagrożonych ubóstwem relatywnym zalicza się osoby, których dochód do dyspozycji jest po transferach społecznych niższy od 60% średniej krajowej. W 2010 r. osoby takie stanowiły 17,6% ogółu mieszkańców Polski, więcej niż w 2009 r. (17,1%), lecz mniej niż w 2006 r. (19,1%). W układzie regionalnym zagrożenie ubóstwem było największe w województwach: lubelskim (gdzie obejmowało 30,7% mieszkańców), podkarpackim (24,1%), lubuskim (23,3%) i świętokrzyskim (23,2%), a najmniejsze – w śląskim (12,4%), podlaskim (13,4%), opolskim (14,7%), mazowieckim (15%) i warmińsko-mazurskim (15,1%).

Za zagrożone ubóstwem lub wykluczone uznaje się też osoby żyjące w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy (6,9% mieszkańców Polski w 2009 r.) oraz osoby zagrożone deprivacją materialną, tj. niezdolne do zaspokojenia ze względów finansowych standardowych potrzeb (15%). Zbiorczy wskaźnik utworzony na podstawie trzech powyższych pokazuje, że w 2009 r. do grupy zagrożonych ubóstwem lub wykluczonych należało 27,8% ogółu ludności. Wprawdzie zarówno wskaźnik zbiorczy, jak i wskaźniki cząstkowe wykazywały w latach 2007-2009 systematyczną poprawę, jednak obszar zagrożenia ubóstwem i wykluczenia był w Polsce nadal szerszy niż przeciętnie w krajach UE-27. W przypadku wskaźnika zbiorczego różnica na niekorzyść Polski wynosiła 4,7 pp, w odniesieniu do osób zagrożonych relatywnym ubóstwem po uwzględnieniu transferów społecznych – 0,8 pp, a największa była dla osób zagrożonych deprivacją materialną (6,9 pp). Jedynie odsetek osób żyjących w gospodarstwach o bardzo niskiej intensywności zatrudnienia kształtował się w Polsce korzystniej od średniej unijnej (był niższy o 2,1 pp).

Sytuacja materialna rodzin wielodzietnych jest często gorsza niż osób starszych, co wynika z braku wystarczających narzędzi wsparcia dla młodych rodzin z dziećmi. Konsekwencją jest zagrożenie ubóstwem dzieci i młodzieży, mogące w przyszłości prowadzić do wykluczenia społecznego dużych grup ludności.

## 12. Dostęp do usług publicznych i ich jakość

Niezadowolający jest często dostęp do usług publicznych (administracyjnych, technicznych i społecznych) i ich jakość. Przedmiotem krytyki są skomplikowane i czasochłonne procedury przy korzystaniu z usług administracyjnych, trudna sytuacja mieszkaniowa dużych grup mieszkańców, dostęp do opieki zdrowotnej czy jakość usług komunalnych. Ponieważ świadczenie usług publicznych należy z reguły do kompetencji instytucji samorządowych, poziom satysfakcji mieszkańców bywa silnie zróżnicowany przestrzennie.

Pogorszenie koniunktury odbiło się również na rynku mieszkaniowym. Najwięcej nowych inwestycji mieszkaniowych, rozumianych jako liczba mieszkań, których realizację rozpoczęto, zainicjowano w latach 2007 i 2008. Kryzys na rynkach finansowych obniżył tę liczbę w 2009 roku (o ok. 22%), ale już od 2010 roku obserwowano wyraźne ożywienie. Dane dotyczące liczby mieszkań oddawanych do użytkowania są wynikiem decyzji inwestycyjnych podejmowanych w poprzednich latach. Dlatego największa liczba ukończonych mieszkań została zrealizowana w latach 2008 i 2009, a więc z pewnym przesunięciem czasowym w stosunku do liczby rozpoczynanych mieszkań. W 2010 roku liczba mieszkań oddanych do użytkowania była o ok. 18% mniejsza niż w poprzednim roku, jednak należy zauważyć, że mimo okresowych wahań koniunktury wyniki budownictwa mieszkaniowego osiągnęte w latach 2006-2010 były najlepsze w całym okresie transformacji gospodarczej.

<sup>55</sup> Por. Raport Polska 2011, cyt. wydanie, s. 21.

<sup>56</sup> Przeciętny dochód miesięczny poniżej 1 tys. zł notowano też w lubelskim (930 zł) i świętokrzyskim (997 zł).

Z sieci wodociągowej korzystało w 2010 r. 87,5% mieszkańców Polski - o 1,1 pp więcej niż w 2006 r., w tym 95,3% mieszkańców miast i 75,2% mieszkańców wsi. W układzie wojewódzkim odsetek korzystających z wodociągów kształtował się w granicach od 75,7% w małopolskim i w podkarpackim do 94,5% w opolskim.

Odsetek korzystających z sieci kanalizacyjnej wynosił w 2010 r. 62,1% i był znacznie wyższy w miastach (86,1%) niż na wsi (24,8%). W stosunku do 2006 r. zwiększył się on o 2,3 pp (w tym o 1,3 pp w miastach i 4,6 pp na wsi). W podziale wg województw najwyższy był w pomorskim i zachodniopomorskim, gdzie z kanalizacji korzystało ok.  $\frac{3}{4}$  ogółu mieszkańców, a najniższy w lubelskim i świętokrzyskim (nieco ponad 47%).

Środkami komunikacji miejskiej przewieziono w 2010 r. o 173 mln (4,2%) pasażerów mniej niż w 2007 r. Spadek przewozów transportem publicznym może być konsekwencją rozwoju transportu indywidualnego, lecz jednocześnie przyczynia się do pogłębienia ogólnych trudności transportowych w obrębie wielkich aglomeracji miejskich.

W percepcji społecznej różnie oceniana jest dostępność świadczeń podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej<sup>57</sup>. Badania wskazują, że trudności z uzyskaniem porady lekarza pierwszego kontaktu są generalnie mniejsze i dotyczą kwestii technicznych, takich jak problemy z dodzwonieniem się do rejestracji (nieвозмоść telefonicznego zamówienia numerka), brak możliwości wcześniejszego zapisania się na wizytę, zbyt mała liczba wydawanych numerków czy długi czas oczekiwania w kolejce do gabinetu<sup>58</sup>.

W przypadku specjalistycznej opieki zdrowotnej głównym powodem społecznego niezadowolenia są odległe terminy wizyt<sup>59</sup>. Problem ten wynika, jak się wydaje, w dużej mierze z dysfunkcji systemowych wpływających na dysproporcje terytorialne, tj. z niewystarczających zasobów kadrowych i infrastrukturalnych w poszczególnych dziedzinach medycyny oraz niewystarczających środków na zakontraktowanie przez Narodowy Fundusz Zdrowia odpowiedniej liczby świadczeń w poszczególnych województwach.

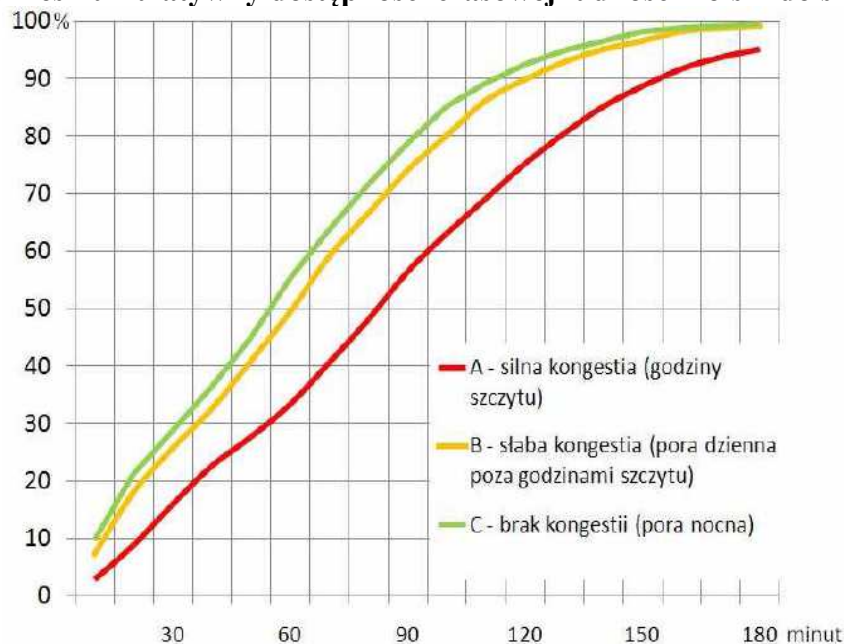
Przykładem takiej dysfunkcji jest np. niewłaściwe i niewystarczające rozlokowanie oddziałów chirurgii dziecięcej w województwie warmińsko-mazurskim. Brak oddziału chirurgicznego dla dzieci w części wschodniej województwa np. w Elku, w którym funkcjonuje nowy szpital oraz znaczna odległość (ponad 170 km) do oddziałów chirurgii dziecięcej w Biskupcu i Olsztynie, niewystarczające połączenia środkami komunikacji publicznej i wysoki stopień bezrobocia, a w związku z tym zubożenie części mieszkańców (Pisz, Olecko, Orzysz, Węgorzewo, Elk), uniemożliwia prawidłowe udzielanie porad i leczenie chirurgiczne dzieci w tym rejonie. Powoduje to, iż w większości na tym terenie dzieci leczone są przez lekarzy o specjalnościach przeznaczonych dla dorosłych lub jeżdżą do oddziałów chirurgii dziecięcej w Suwałkach lub Białymstoku.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków 2008, CSIOZ; Opinie o opiece zdrowotnej – komunikat z badań CBOS BS/24/2010; także Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, s. 328

<sup>58</sup> Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków 2008, cyt. wydanie.

<sup>59</sup> j.w.

<sup>60</sup> Raport Konsultanta krajowego w dziedzinie chirurgii dziecięcej - Specjalizacje lekarskie w Polsce. Stan obecny, perspektywy rozwoju w latach 2010-2015 <http://www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=b2&ms=670&ml=pl&mi=670&mx=0&mt=&my=668&ma=017888>

**Rysunek 17. Wykres kumulacyjny dostępności czasowej ludności Polski do szpitali**

Źródło: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Poziom wskaźników liczby łóżek szpitalnych i liczby praktykujących lekarzy w relacji do liczby mieszkańców nie wykazywał w latach 2007-2009 zasadniczych zmian. O ile jednak pod względem liczby łóżek szpitalnych wskaźnik osiągnął w 2009 r. przez Polskę (665/100 tys. mieszkańców) znacznie przewyższał średni w UE-27 (550,9) - o tyle pod względem liczby praktykujących lekarzy Polska, ze wskaźnikiem 217/100 tys. mieszkańców, znajdowała się na ostatnim miejscu wśród 15 krajów UE, dla których dane za 2009 r. opublikował Eurostat. Deficyt kadr lekarskich może się w nadchodzących latach pogłębić, jeśli utrzyma się ich odpływ do pracy za granicą.

**Tabela 15. Podstawowe dane w zakresie dostępu do usług publicznych w latach 2006-2010**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Mieszkania (w tys.):</b>					
- rozpoczynane	138,0	185,1	174,7	142,9	158,1
- oddane do użytkowania	115,4	133,7	165,2	160,0	135,7
<b>Przewozy pasażerów środkami komunikacji miejskiej (w mln)</b>	4001	4078	4066	3779	3905
<b>Łóżka szpitalne (na 100 tys. mieszkańców)</b>	647,5	642,5	661,8 <sup>a</sup>	665,5	.
<b>Praktykujący lekarze (na 100 tys. mieszkańców)</b>	218,0	219,1	216,1	217,0	.

Uwagi: <sup>a</sup> od 2008 r. nowa seria danych.

Źródło: GUS, Eurostat.

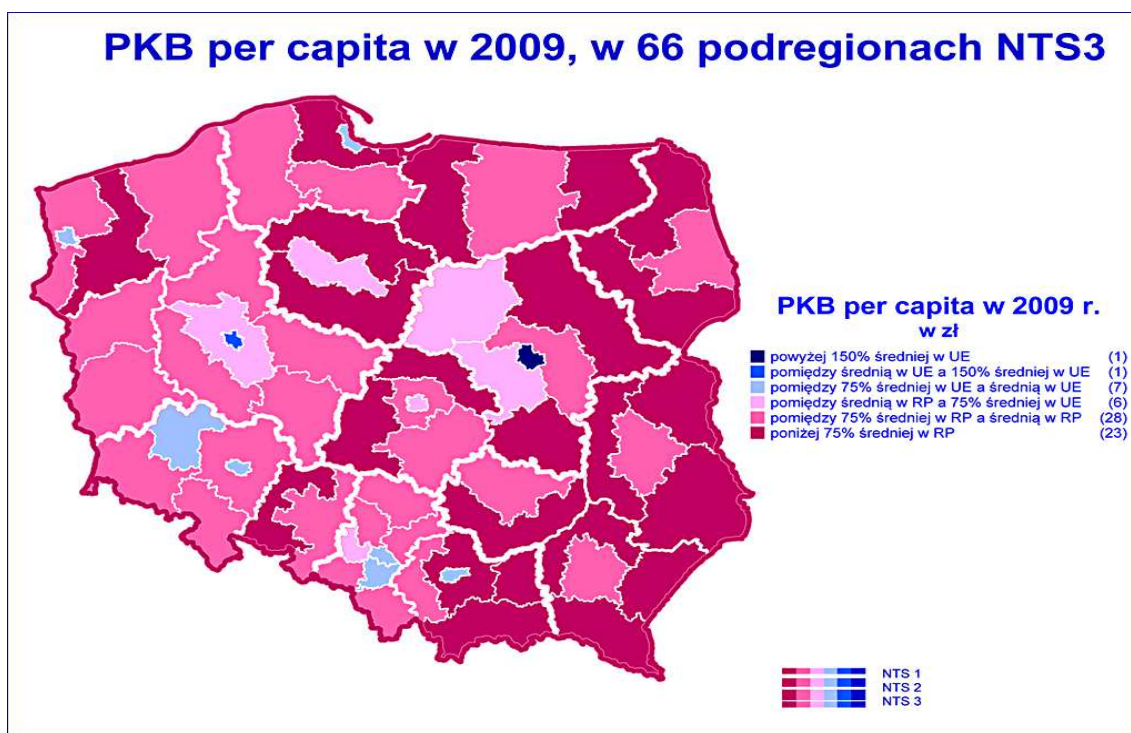
### 13. Wykorzystanie potencjałów województw

Na tle Unii Europejskiej Polska nie należy do krajów silnie zróżnicowanych terytorialnie. Współczynniki mierzące poziom zróżnicowania między województwami i podregionami z reguły kształtują się poniżej średnich dla UE-27. O ile jednak w UE poziom zróżnicowania między regionami w zakresie podstawowych kategorii społeczno-ekonomicznych wykazuje tendencję malejącą, o tyle w Polsce zróżnicowanie przestrzenne w zakresie poziomu rozwoju gospodarczego rosło w latach 2001-2007 zarówno na szczeblu województw, jak i podregionów. Zróżnicowanie w zakresie regionalnego PKB na mieszkańca na szczeblu jednostek NUTS 3 od 2006 r. nieznacznie przewyższa wskaźnik zróżnicowania dla UE-27. Zgodnie z rysunkiem 18 zamieszczonym poniżej, na poziomie NUTS 3, w 2009 r. tylko dwa podregiony: m. st. Warszawa i m. Poznań przekroczyły średni poziom PKB per capita UE. Siedem podregionów charakteryzowało się PKB na mieszkańca powyżej

75% średniej w UE (natomiast poniżej średniego poziomu PKB na mieszkańca w UE). Były to następujące podregiony: legnicko-głogowski, tyski, katowicki, trójmiejski oraz Wrocław, Kraków i Szczecin. Poniżej 75% średniego PKB per capita w UE, w 2009 r. znalazło się w Polsce aż 57 podregionów, w tym między innymi wszystkie, poza m. st. Warszawa, podregiony woj. mazowieckiego. Świadczy to o zróżnicowaniu stopnia rozwoju podregionów w ramach poszczególnych województw.

Zjawisko zwiększania się zróżnicowań pomiędzy regionami danego kraju w zakresie poziomu rozwoju ekonomicznego jest charakterystyczne dla tzw. „gospodarek doganiających” i jest obserwowane we wszystkich nowych państwach członkowskich – i to na ogół w silniejszym wymiarze niż w Polsce. Według szacunków wykonanych przez BIEC dla MRR, zmniejszenie zróżnicowania między polskimi regionami nie nastąpiło również w latach 2007-2010<sup>61</sup>.

### Rysunek 18: PKB per capita w 2009 r. w podziale wg NTS 3



Źródło: Produkt Krajowy Brutto wg podregionów NTS 3, opracowanie: Małgorzata Wójcik, Biuro Unii Metropolii Polskich, styczeń 2012, s. 7

W latach 2009-2010 jedynie województwo mazowieckie przekroczyło 75% średniej wartości PKB mierzonej w PPS na mieszkańca dla krajów UE-27. Sześć województw (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, opolskie i warmińsko-mazurskie) nie przekroczyło pod tym względem 50% średniej unijnej.

Najwyższy poziom produktu krajowego brutto na 1 mieszkańca w 2010 r. odnotowano w województwie mazowieckim (59,5 tys. zł, co stanowiło 161% średniej krajowej). Średnią krajową przewyższał też PKB na mieszkańca w województwach: dolnośląskim, śląskim oraz wielkopolskim. Najniższy poziom PKB na mieszkańca zanotowano natomiast w podkarpackim (24,4 tys. zł, 66% średniej krajowej) i lubelskim (24,9 tys. zł, 67% średniej).<sup>62</sup>

W 2010 r. w miastach zamieszkiwało 60,9% ogółu ludności Polski, o 0,4 pp mniej niż w 2006 r. Najwyższy był wskaźnik urbanizacji w województwach śląskim (78%) i dolnośląskim (70,1%), najniższy – w podkarpackim (41,4%), świętokrzyskim (45%), lubelskim (46,6%) i małopolskim (49,2%).

<sup>61</sup> Por. Raport Polska 2011, cyt. wydanie, s. 15-20.

<sup>62</sup> Jak wyżej.

Najbardziej znaczącymi polskimi miastami, które łączą wysoki poziom rozwoju, szybki wzrost i silne, pozytywne oddziaływanie na otoczenie regionalne są: Warszawa, Kraków, Poznań, Konurbacja Górnośląska, Trójmiasto oraz Łódź. Wraz ze Szczecinem (który w ostatnich latach rozwijał się wolniej i napotykał szereg problemów rozwojowych) są one wymieniane w opracowaniach ESPON wśród 76 najważniejszych ośrodków miejskich UE (tzw. MEGA)<sup>63</sup>.

**Tabela 16. Podstawowe dane w zakresie wykorzystania potencjału województw w latach 2006-2010**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Zróżnicowanie PKB na 1 mieszkańca na poziomie województw (w % krajowej wartości PKB na 1 mieszkańca)	19,7	19,9	19,6	.	.
Wskaźnik urbanizacji (udział ludności zamieszkałej w miastach w %)	61,3	61,2	61,1	61,0	60,9

Źródło: GUS

#### 14. Rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych

Dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych decydujące znaczenie ma rozwój infrastruktury transportowej i teleinformatycznej, wzmacnianie specjalizacji regionalnych i lokalnych (w przemyśle, usługach i zaawansowanym rolnictwie) oraz wykorzystanie zasobów endogenicznych obszarów wiejskich (w tym przez działania ukierunkowane na restrukturyzację i zwiększenie wydajności w rolnictwie oraz tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na wsi).

**Tabela 17. Podstawowe dane w zakresie rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych w latach 2006-2010**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 lat i więcej na wsi (w %)	47,8	49,2	50,7	50,8	50,4
Przeciętna powierzchnia gospodarstwa indywidualnego (w ha użytków rolnych) <sup>a</sup>	7,7	7,8	7,8	8,0	8,6
Dzieci w wieku 3-5 lat objęte wychowaniem przedszkolnym w placówkach na wsi (udział w %)	21,4	23,1	28,5	37,5	43,1
Gospodarstwa domowe posiadające dostęp do Internetu na wsi (udział w %)	25,1	28,9	36,1	50,5	56,2

Uwagi: <sup>a</sup> gospodarstwa o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych  
Źródło: GUS

Dane z lat 2007-2010 świadczą o występowaniu pozytywnych tendencji w zakresie rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych na obszary wiejskie. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 lat i więcej zwiększył się w tym okresie na wsi o 2,6 pp - do 50,4%, a przeciętna powierzchnia gospodarstwa indywidualnego – do 8,6 ha użytków rolnych, tj. o 11,7%. Szczególnie szybki wzrost odnotowano w odniesieniu do rozwoju społeczeństwa informacyjnego na obszarach wiejskich. W 2010 r. dostęp do Internetu miało już 56,2% gospodarstw domowych na wsi, co stanowiło odsetek ponad dwukrotnie wyższy niż w 2006 r. Również ponad dwukrotnie zwiększył się udział dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach na wsi (wzrost z 21,4% w 2006 r. do 43,1% w 2010 r.).

Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich cechuje:

- stopniowe przechodzenie od wysokiego rozwoju gmin wiejskich w zachodniej części kraju poprzez niski poziom w centrum do niskiego i bardzo niskiego w części północno-

<sup>63</sup> Jak wyżej, s.24.

wschodniej i środkowo-wschodniej oraz na niektórych innych obszarach (świętokrzyskie, południowa i wschodnia część małopolskiego, niektóre gminy województwa mazowieckiego, znajdujące się poza zasięgiem oddziaływania Warszawy);

- lokalizacja gmin wiejskich o bardzo wysokim i wysokim poziomie rozwoju wokół miast, zwłaszcza Warszawy, Trójmiasta, Poznania, Wrocławia, Łodzi, Krakowa i Konurbacji Śląskiej, a także niektórych miast średniej wielkości, szczególnie w zachodniej części kraju.

Analizy prowadzone w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN wskazują na trwałe charakter tych prawidłowości<sup>64</sup>.

## 15. Spójność terytorialna

Narastające zróżnicowanie przestrzenne rozwoju gospodarczego Polski wymaga skupienia uwagi na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją, jakimi są peryferyjne obszary wiejskie, obszary przemysłowe, obszary tracące funkcje gospodarcze, obszary przygraniczne oraz o niskiej dostępności transportowej, szczególnie na terenie wschodniej części kraju.

**Tabela 18. Podstawowe dane w zakresie spójności terytorialnej w latach 2006-2010**

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Udział województw Polski Wschodniej <sup>a</sup> w PKB (w %)	15,3	15,3	15,5	.	15,2 <sup>b</sup>
Średni wskaźnik bezrobocia rejestrowanego w 3 podregionach (NUTS 3) o najwyższym stopniu bezrobocia:					
- w %	26,2	21,6	19,9	23,6	23,7
- różnica w stosunku do średniej krajowej (w pp)	11,4	10,4	10,4	11,5	11,3

Uwagi: <sup>a</sup> lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie; <sup>b</sup> szacunek BIEC.

Źródło: GUS, BIEC/MRR.

W wymiarze regionalnym najbardziej zagrożone marginalizacją są województwa Polski Wschodniej (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie), cechujące się najniższym poziomem rozwoju gospodarczego oraz słabością infrastruktury technicznej i społecznej, a w konsekwencji – niewielką atrakcyjnością inwestycyjną.

Kształtowanie się PKB województw Polski Wschodniej w latach 2007-2010 nie wykazuje postępu w ich konwergencji z resztą kraju. Wprawdzie według danych GUS udział tych województw w PKB Polski zwiększył się nieznacznie w 2008 r. (o 0,2 pp, do 15,5%), jednak szacunek wykonany przez BIEC dla MRR wskazuje na spadek tego udziału do 15,2% w 2010 r., tj. poniżej notowanego w 2006 r. (15,3%).

Biorąc pod uwagę poziom PKB na mieszkańca i tempo jego wzrostu, w latach 2007-2010 można było wyróżnić cztery grupy województw:

- **liderzy** (województwa o poziomie PKB na mieszkańca i jego dynamice powyżej średniej krajowej) – mazowieckie, dolnośląskie, wielkopolskie;
- **doganiające** (województwa o dynamice wzrostu PKB na mieszkańca powyżej średniej krajowej i o poziomie poniżej średniej) – świętokrzyskie, małopolskie, łódzkie, opolskie;
- **odstające** (województwa o poziomie PKB na mieszkańca i jego dynamice poniżej średniej krajowej) – kujawsko-pomorskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie, lubelskie, pomorskie, podkarpackie, zachodniopomorskie, lubuskie;

<sup>64</sup> Jak wyżej, s. 136.

- **tracące** (województwa o dynamice wzrostu PKB na mieszkańca poniżej średniej krajowej i o poziomie powyżej średniej) – śląskie.

Spośród województw Polski Wschodniej tylko jedno (świętokrzyskie) znalazło się w grupie „doganiających”; pozostałe należały do „odstających”, a tym samym ich dystans rozwojowy zwiększał się w stosunku do średniej krajowej.

W skali podregionów notowano natomiast pozytywną tendencję do stopniowej redukcji zróżnicowania stopy bezrobocia. Różnica między średnią stopą bezrobocia rejestrowanego w 3 podregionach o najwyższym jej poziomie i średnią krajową zmniejszyła się z 12,6 pp w 2006 r. do 11 pp w 2010 roku.

**Analiza SWOT**

Obszar tematyczny	Mocne strony	Słabe strony	Szanse	Zagrożenia
<p><b>Czynniki makroekonomiczne</b></p>	<p>1. Stabilna pozycja międzynarodowa państwa w zakresie bezpieczeństwa - członkostwo w strukturach europejskich i euroatlantycznych</p> <p>2. Utrzymanie dodatniego wzrostu PKB i relatywnie stabilnej sytuacji makroekonomicznej w kraju w okresie kryzysu gospodarczo-financego lat 2008-2009</p>	<p>1. Nierównowaga finansów publicznych - wzrost deficytu sektora finansów publicznych oraz długu publicznego powodowany przez duży udział wydatków budżetowych w ogólnych wydatkach budżetu państwa, związany niskim poziomem aktywności zawodowej ludności, a w konsekwencji z koniecznością finansowania licznych świadczeń emerytalnych i rentowych; nieefektywny system finansowania polityk publicznych (rozpraszanie bądź dublowanie środków budżetowych, niska efektywność wykorzystania środków).</p>	<p>1. Rosnące współzależności gospodarcze między państwami związane z postępującym procesem globalizacji oraz rozwojem technologii cyfrowych.</p> <p>2. Nasilająca się integracja gospodarcza i finansowa w skali globalnej i regionalnej, w tym przynależność Polski do Unii Europejskiej.</p>	<p>1. Spowolnienie rozwoju gospodarczego w państwach UE i innych państwach wysoko rozwiniętych, wywołane zmieniającą się koniunkturą gospodarczą na świecie.</p> <p>2. Prawdopodobieństwo zastopowania lub nawet załamania procesu integracji europejskiej, w tym destabilizacja strefy euro.</p> <p>3. Rosnące znaczenie państw rozwijających się, w tym w szczególności państw BRIC, które mogą wpłynąć na światowy układ sił gospodarczych i politycznych (duże potencjalne rynki zbytu).</p> <p>4. Postrzeganie Polski przez inwestorów zagranicznych jako państwa rozwijającego oraz kierowanie się przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych ocenami agencji ratingowych.</p> <p>5. Procesy demograficzne wpływające na zmniejszenie odsetka ludności w wieku produkcyjnym oraz spadek ogólnej liczby ludności w Polsce.</p>
<p><b>Sprawne państwo</b></p>	<p>3. Rozpoczęcie procesu zmian w prowadzeniu polityki rozwoju - wprowadzanie systemu zarządzania polityką rozwoju opartego na idei zintegrowanego podejścia.</p>	<p>2. Nieefektywne instytucje publiczne (niska i często źle ukierunkowana aktywność, słaba orientacja na potrzeby społeczne, zbyt długotrwałe procedury, brak przejrzystości działania i podejmowania decyzji oraz brak rozwiązań umożliwiających rozliczanie zadaniowe, brak odpowiednich mechanizmów motywowania i awansowania pracowników).</p> <p>3. Nadmiar przepisów prawnych, ich niespójność i niejednoznaczność oraz brak stabilności prawa (częste zmiany</p>	<p>3. Wdrożenie i sprawne działanie nowego modelu zarządzania rozwojem kraju opartego na zintegrowanym podejściu.</p>	

Obszar tematyczny	Mocne strony	Słabe strony	Szanse	Zagrożenia
		<p>regulacji), w szczególności regulacji podatkowych.</p> <p>4. Długotrwałe procedury sądowe i niska skuteczność egzekwowania prawa.</p> <p>5. Niski poziom kapitału społecznego charakteryzujący się przede wszystkim niskim poziomem zaufania zarówno do innych osób jak i do instytucji, niewielkim czynnym zaangażowaniem obywateli w proces zarządzania rozwojem kraju oraz przyzwoleniem na zachowania „nieobywatelskie”.</p>		
<p><b>Konkurencyjna gospodarka</b></p>	<p>4. Wzrost znaczenia sektora przemyślu i usług w gospodarce Polski przy jednoczesnym posiadaniu dużego potencjału produkcyjnego i konkurencyjnego rolnictwa</p> <p>5. Położenie kraju na międzynarodowych szlakach komunikacyjnych wchodzących w skład Paneuropejskich Korytarzy Transportowych</p> <p>6. Zasobność regionów w liczne surowce, w tym rolne, energetyczne oraz mineralne</p>	<p>6. Niekonkurencyjna struktura polskiej gospodarki z dużym udziałem tradycyjnych sektorów produkcji i usług oraz niskim udziałem wyrobów o wyższym stopniu zaawansowania technologicznego (wysokiej i średnio wysokiej techniki) w produkcji sprzedanej przemysłu.</p> <p>7. Niezadawalający poziom innowacyjności polskiej gospodarki związany z niekorzystną strukturą finansowania sektora B+R (przewaga środków publicznych), słabymi powiązaniem sektora nauki ze sferą przedsiębiorczości i niewielkim zainteresowaniem przedsiębiorstw prowadzeniem prac badawczych oraz brakiem skutecznych mechanizmów wdrażania innowacji w gospodarce, wynikającym z niskiej podaży konkurencyjnych projektów badawczych, braku kultury i świadomości znaczenia innowacji, a co za tym idzie, braku popytu na istniejące projekty i pomysły</p> <p>8. Niesprzyjające warunki prowadzenia działalności gospodarczej (dalekie miejsce Polski w raporcie Banku Światowego <i>Doing Business</i>), w szczególności długotrwałe i skomplikowane procedury związane z zakładaniem i prowadzeniem</p>	<p>4. Możliwość wykorzystania funduszy unijnych w celu finansowania wydatków prorozwojowych.</p> <p>5. Wydłużanie przeciętnego trwania życia w dobrym zdrowiu kobiet i mężczyzn, co wpływa na zwiększenie liczby wykwalifikowanych i doświadczonych osób na rynku pracy.</p> <p>6. Rosnące znaczenie technologii cyfrowych w poszczególnych sektorach gospodarki (współpraca międzynarodowa, rynek pracy, administracja).</p>	<p>6. Malejąca przewaga Polski w zakresie kosztów pracy wpływająca na konieczność poszukiwania nowych czynników tworzenia przewag konkurencyjnych.</p> <p>7. Pogłębiająca się luka w zakresie odpływu za granicę wykwalifikowanych pracowników i absolwentów oraz ich napływem do Polski.</p> <p>8. Zagrożenia ekologiczne i energetyczne, w tym rosnące ceny światowe głównych surowców energetycznych, wynikające z dynamicznego rozwoju rynków wschodzących (państwa Azji Południowej i Wschodniej, państwa</p>

Obszar tematyczny	Mocne strony	Słabe strony	Szanse	Zagrożenia
	<p>7. Cenne zasoby środowiskowe, dobrze rozwinięta sieć obszarów chronionych i wysokie różnicowanie naturalnych uwarunkowań środowiska, a także wysokie walory turystyczne i przyrodnicze krajobrazu</p> <p>8. Systematyczny wzrost udziału osób w ogóle społeczeństwa posiadających wyższe wykształcenie, co przekłada się na rozwój kraju, regionów oraz dobrą pozycję Polski w UE.</p> <p>9. Dobrze rozwinięta sieć internetowa - prawie 100% przedsiębiorstw i 63% polskich gospodarstw domowych ma dostęp do Internetu oraz wysoki poziom wykorzystania technologii cyfrowych w administracji publicznej.</p>	<p>przedsiębiorstw.</p> <p>9. Nieodpowiedni pod względem jakościowym system edukacji, który w niewystarczającym stopniu odpowiada na potrzeby rynku pracy; niewystarczające kształtują postawy kreatywne i kluczowe kompetencje potrzebne w każdej pracy; brak efektywnego systemu uczenia się przez całe życie.</p> <p>10. Relatywnie niski wskaźnik zatrudnienia; niska aktywność zawodowa osób w wieku 55+ związana m.in. z niskim ustawowym poziomem wieku emerytalnego (65 lat dla mężczyzn i 60 dla kobiet) oraz licznymi przywilejami emerytalnymi określonych grup zawodowych.</p> <p>11. Niska mobilność kapitału ludzkiego, związana m.in. z niewystarczająco rozwiniętym rynkiem mieszkaniowym.</p> <p>12. Niewystarczająco rozwinięta infrastruktura transportowa, charakteryzująca się wysokim stopniem wyeksploatowania, nierównomiernym rozmieszczeniem, brakiem sprawnych połączeń między aglomeracjami oraz niewielkim znaczeniem niektórych środków transportu (transportu wodnego).</p> <p>13. Wysoki poziom energochłonności gospodarki i oparcie produkcji energii elektrycznej głównie na węglu</p> <p>14. Słaba dostępność komunikacyjna kraju, w szczególności obszarów wiejskich i peryferyjnych (brak dróg przystosowanych do szybkiego ruchu, brak dostatecznej liczby przepraw mostowych,</p>	<p>7. Prowadzenie prac nad rozpoznaniami miejsc wydobycia niekonwencjonalnych zasobów węglowodorów (m.in. gazu łupkowego i gazu w porach skalnych) oraz korzystanie w większym stopniu z odnawialnych źródeł energii.</p> <p>8. Rozwój pozarolniczej działalności oraz dywersyfikacja działalności rolniczej na obszarach wiejskich</p> <p>9. Zachowanie potencjału przyrodniczego i jego promocja, a także poprawa stanu środowiska jako szansa dla zrównoważonego rozwoju kraju i poszczególnych regionów.</p> <p>10. Wdrożenie instrumentów ułatwiających dyfuzję procesów rozwojowych na obszary słabiej rozwinięte.</p>	<p>latynoamerykańskie).</p> <p>9. Wzrost zapotrzebowania na energię, wobec wyczerpywania się wielkości rezerw prostych w zakresie poprawy efektywności energetycznej w wytwarzaniu produktu narodowego brutto.</p> <p>10. Zmiany klimatu i ich znaczące negatywne skutki, takie jak: gwałtowne powodzie, długotrwałe susze meteorologiczne i hydrologiczne, stepowanie znacznego obszaru kraju oraz okresowe deficyty wody w ilości i jakości odpowiedniej dla potrzeb biosfery, a także dla potrzeb bytowych i gospodarczych.</p> <p>11. Nierozwiązany kompleksowo problem zbiórki, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.</p> <p>12. Pogłębiająca się depopulacja i pogarszająca się dostępność obszarów wiejskich (wynikająca z odpływu ludności do obszarów zurbanizowanych oraz ze słabo rozwiniętej infrastruktury).</p>
<b>Spójność społeczna i terytorialna</b>	<p>10. Korzystny polityczny układ osadniczy (miast Polski), zwarta przestrzeń regionów i brak wewnętrznych naturalnych barier rozwojowych.</p>			

Obszar tematyczny	Mocne strony	Slabe strony	Szanse	Zagrozenia
		<p>rzadka siec polaczen kolejowych).</p> <p>15. Brak wystarczajacego wsparcia dla rodzin wielodzietnych skutkujacy zwikszoneym odsetkiem dzieci zagrozonych ubostwem relatywnym.</p> <p>16. Ograniczony dostep do opieki lekarskiej, w szczegolnosci ograniczona liczba lekarzy i ich odpływ za granice.</p> <p>17. Niska jakosc zagospodarowania przestrzennego wplywajaca negatywnie na atrakcyjnosć polskich miast oraz na szanse dynamicznego rozwoju obszarów wiejskich.</p>		<p>struktury transportowej i niedostatku uslug transportu publicznego na wsi).</p> <p>13. Dalszy niekontrolowany rozwój przestrzenny miast pogtębiajacy brak ladu przestrzennego i wplywajacy na pogorszenie efektywnosci wydatków inwestycyjnych.</p>

**BIBLIOGRAFIA**

- Diagnoza Społeczna 2011, Warunki i jakość życia Polaków (red. J. Czapiński, T. Panek), Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, 30.09.2011
- Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym w 2009 roku, GUS, Warszawa 2010
- Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2006-2009, GUS, Warszawa 2010
- Efektywność wykorzystania energii w latach 1999-2009, GUS, Warszawa 2011
- European Innovation Scoreboard (EIS) 2009, European Commission, Pro Inno Paper No 15, Brussels 2010 i z poprzednich lat
- Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2008, 2009, GUS, Warszawa 2010
- Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2010, GUS, Warszawa, październik 2011
- Innovation Union Scoreboard 2010, The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation, Pro Inno Europe, 1.02.2011
- Investing in a Rebound, The 2010 A.T.Kearney FDI Confidence Index
- Klimat inwestycyjny w Polsce, Raport z badania ilościowego, TNS OBOP, Warszawa 2010
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020, Regiony, miasta, obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010
- Krajowy Program Reform Europa 2020, Warszawa, kwiecień 2011
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006
- Nauka i technika w 2009 roku, GUS, Warszawa 2011
- Ocena wpływu inwestycji infrastruktury transportowej realizowanych w ramach polityki spójności na wzrost konkurencyjności regionów (w ramach ewaluacji ex post NPR 2004-2006), IGiZP PAN, Warszawa 2010
- Ochrona Środowiska 2010, GUS, Warszawa 2010 i z poprzednich lat
- OECD Urban Policy Reviews: Poland 2011, OECD, Paris 2011
- Podstawowe dane o stowarzyszeniach, fundacjach i społecznych podmiotach wyznaniowych działających w 2008 r., GUS, Warszawa 2010
- Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 10.11.2009
- Polska 2030, Trzecia fala nowoczesności, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Warszawa, 7 czerwca 2011
- Polska 2030, Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009
- Produkt Krajowy Brutto wg podregionów NTS 3, opracowanie: Małgorzata Wójcik, Biuro Unii Metropolii Polskich, styczeń 2012, s. 7

- Raport o innowacyjności gospodarki Polski w 2009 roku (red. T. Baczek), INE PAN, Warszawa 2010
- Raport o stanie technicznym nawierzchni asfaltowych i betonowych sieci dróg krajowych na koniec 2009 r., Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Warszawa, marzec 2010
- Raport Polska 2011, Gospodarka-Społeczeństwo-Regiony, Projekt, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, czerwiec 2011
- Sixth Community Innovation Survey, Eurostat Newsrelease 166/2010, 10.11.2010
- Społeczeństwo informacyjne w Polsce, Wyniki badań statystycznych z lat 2006-2010, GUS, Warszawa 2010
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007
- Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko”, Perspektywa 2020 r., Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Gospodarki, Projekt z dnia 18 maja 2011 r.
- Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Projekt, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011
- Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej, Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2009
- Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006
- Strategia „Sprawne Państwo 2011-2020”, Projekt, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa, 4 kwietnia 2011
- The Global Competitiveness Report 2011-2012, World Economic Forum, Geneva 2011 i z poprzednich lat
- Transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej w Polsce, Bank Światowy, Waszyngton, luty 2011
- Transparency International Corruption Perceptions Index 2010, Transparency International, Berlin 2010 i z poprzednich lat
- World Investment Prospects Survey 2010-2012, UNCTAD, New York and Geneva, September 30 2010
- Worldwide Governance Indicators, World Bank

\* \* \*

Strony internetowe:

A.T.Kearney: [www.atkeraney.com](http://www.atkeraney.com);

Bank Światowy: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org);

Eurostat: [epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu);

Główny Urząd Statystyczny: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl);

Komisja Europejska: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu);

Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju: [www.unctad.org](http://www.unctad.org);

Ministerstwo Gospodarki: [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl);

Ministerstwo Obrony Narodowej: [www.mon.gov.pl](http://www.mon.gov.pl);

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl);

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji: [www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl);

Pro Inno Europe: [www.proinno-europe.eu/metrics](http://www.proinno-europe.eu/metrics);

Światowe Forum Ekonomiczne: [www.weforum.org](http://www.weforum.org);

Transparency International: [www.transparency.org](http://www.transparency.org);

Worldwide Tax: [www.worldwide-tax.com](http://www.worldwide-tax.com).

**Załącznik 2**

**Wyniki oceny oddziaływania  
na środowisko  
Strategii Rozwoju Kraju 2020**

## Uzasadnienie, cel i sposób realizacji

Podstawą prawną dla wykonania prognozy oddziaływania na środowisko Strategii Rozwoju Kraju 2020<sup>1</sup> są wymagania dotyczące przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ), w tym opracowania Prognozy oddziaływania na środowisko wynikające z 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. nr 199, poz. 1227, z późn. zm.). Obowiązujące polskie przepisy prawne w ww. zakresie pozostają w pełnej zgodności z postanowieniami dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. WE L 197 z 21.07.2001, str. 30; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdział 15, tom 6, str. 157) - tzw. Dyrektywa SEA (*Strategic Environmental Assessment*). Zgodnie z art. 3 ust. 1 przedmiotowej dyrektywy - postępowanie w sprawie OOS będzie przeprowadzane dla opracowań, których uchwalenie bądź przyjęcie może mieć znaczące skutki dla środowiska.

Przygotowanie prognozy oddziaływania na środowisko SRK 2020 zostało powierzone niezależnemu wykonawcy (Fundeko Łukasz Szkudlarek), wyłonionemu w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Przedmiotem oceny był projekt SRK 2020 (wersja z listopada 2011 r.).

Zasadniczym celem przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko projektu SRK 2020 było zbadanie oraz ocena stopnia i sposobu uwzględnienia aspektów środowiskowych w projekcie SRK, a także analiza potencjalnych i rzeczywistych skutków środowiskowych realizacji SRK. Oceniono także zgodność zapisów SRK 2020 z obowiązującymi dokumentami w dziedzinie środowiska i zrównoważonego rozwoju. Zaproponowano rozwiązania, które pomogą wyeliminować lub ograniczyć, stwierdzone w tym kontekście braki i słabości dokumentu.

Zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. nr 199, poz. 1227, z późn. zm.), przed ostatecznym przyjęciem SRK 2020 wymagane było również przeprowadzenie tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko z udziałem społeczeństwa, w tym opracowanie na potrzeby tego postępowania prognozy oddziaływania na środowisko. W związku z tym 16 grudnia 2011 r. rozpoczął się proces konsultacji społecznych projektu Prognozy oddziaływania na środowisko dla projektu SRK 2020. Konsultacje zakończyły się 6 stycznia 2012 r. W czasie konsultacji społecznych prognozy w dniu 16 grudnia 2011 r. została ona opublikowana na stronach internetowych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Aktualizacja SRK różni się znacznie od poprzedniej wersji SRK 2007-2015, głównie: wydłużeniem horyzontu czasowego z 2015 do 2020 r., zmianą i ograniczeniem obszarów strategii (z 6 do 3), modyfikacjami dotyczącymi zasad polityki rozwoju, zmianami w zestawie wskaźników monitorowania realizacji SRK 2020, uszczegółowieniem ram finansowych i powiązaniem ich z WFPF oraz budżetem zadaniowym.

W ostatecznej wersji SRK 2020, w wyniku szerszych konsultacji dokumentu, dokonano m.in. redefinicji celu głównego i uzupełniono tekst strategii o aspekty związane z programowaniem kierunków polityki spójności na lata 2014-2020. Ponadto:

- zmodyfikowano liczbę wskaźników monitorujących realizację strategii, dodając m.in. w obszarze zapewnienia energii i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych dwa wskaźniki pomocnicze – poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych

<sup>1</sup> Tekst Prognozy dostępny jest na stronie: [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_rozwoju/srk\\_2020/strony/srk\\_2020.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/srk_2020/strony/srk_2020.aspx)

ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. (w %) oraz wskaźnik czystości wód (wg klas, w odniesieniu do jednolitej części wód). W ostateczności wpłynęło to na lepsze ujęcie kwestii środowiskowych w dokumencie;

- uzupełniono dokument o proponowaną rolę regionów w realizacji działań SRK 2020, m.in. w zakresie: prowadzenia kampanii edukacyjno-informacyjnych na temat efektywnego korzystania z zasobów oraz adaptacji do zmian klimatu; modernizacji regionalnej i lokalnej infrastruktury przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej (w tym umożliwiającej wykorzystanie energii z OZE); zapewnienia skutecznego i efektywnego oczyszczania ścieków w aglomeracjach liczących więcej niż 2000 RLM; wdrożenia nowoczesnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi; realizacji działań przeciwpowodziowych i wdrożenia systemu planowania przestrzennego uwzględniającego rzeczywiste obszary zalewowe;
- zmodyfikowano zadania strategiczne państwa w perspektywie do 2020 roku, m.in. dodając zadanie polegające na poprawie jakości żywności i zwiększeniu bezpieczeństwa żywnościowego poprzez wspieranie wytwarzania żywności metodami integrowanymi, ekologicznymi, tradycyjnymi, regionalnymi czy z lokalnych surowców, uwzględniono kwestie związane z wykorzystaniem unikatowych zasobów wewnętrznych umożliwiających specjalizację regionów oraz doprecyzowano zadanie związane ze stworzeniem systemu adaptacji do zmian klimatu o kwestie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami.

W trakcie konsultacji społecznych nie wpłynęły ze strony społeczeństwa żadne uwagi, zapytania, ani postulaty w odniesieniu do Prognozy oddziaływania na środowisko dla projektu SRK 2020.

### **Sposób uwzględnienia wyników oceny efektu środowiskowego**

Opinie i uzgodnienia organów, o których mowa w art. 57 oraz 58 ustawy o oś brane były pod uwagę dwukrotnie podczas prowadzonej procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko: podczas uzgadniania zakresu *Prognozy* oraz na etapie konsultacji społecznych przygotowanego projektu *Prognozy*.

W ramach uzgadniania zakresu *Prognozy* Główny Inspektor Sanitarny nie zgłosił żadnych uwag. Uzgodnienia z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, przekazane pismem z dnia 20 października 2011 r. (DOOŚsoos410.41.2011.MK-4), korespondowały bezpośrednio z zapisami art. 51 ustawy o oś i znalazły odzwierciedlenie w zakresie i treści przygotowanej *Prognozy*.

Na etapie konsultacji społecznych projektu *Strategii* i jej *Prognozy* Główny Inspektor Sanitarny w piśmie do Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 23 grudnia 2011 r. po zapoznaniu się z treścią dokumentów nie wniósł żadnych uwag. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska w piśmie z dnia 12 stycznia 2012 r. (DOOŚsoos410.53-3.2011.MK) zgłosił uwagi do projektu *SRK 2020* i *Prognozy*.

W odniesieniu do uwagi na temat niejednorodności projektu *SRK 2020* pod względem poziomu szczegółowości zaproponowanych kierunków i działań należy mieć na uwadze, iż projekt przedmiotowej strategii wymienia jedynie kluczowe inwestycje, istotne z punktu widzenia rozwoju kraju. Nie podejmuje szczegółowych kwestii dotyczących sposobu i harmonogramu realizacji konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Ponadto zapisy na temat budowy kolei dużych prędkości czy centralnego portu lotniczego zostały przeformułowane i mają obecnie

charakter „miękki”. Decyzja o realizacji tych projektów zostanie podjęta po uwzględnieniu analiz koniunktury makroekonomicznej kraju, wynikającej z nich prognozy popytu na transport, a także wniosków dotyczących efektywności ekonomicznej obydwu projektów. Ponadto, co również ma znaczenie w przypadku pozostałych uwag GDOŚ, należy uwzględnić, iż określone rozwiązania i szczegółowe zapisy dotyczące konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych będą przedmiotem strategii zintegrowanych oraz dokumentów je realizujących, w tym programów rozwoju. Dokonano też uspołnienienia z *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, dokumentem przyjętym przez RM w dniu 13 grudnia 2011 r.

Zasadnicza większość uwag GDOŚ została uwzględniona; uwagi mogące mieć znaczenie dla treści *SRK 2020* i *Prognozy* dotyczyły m.in.:

- konieczności uzupełnienia dokumentu o odniesienia do zasady zrównoważonego rozwoju – realizacja tej zasady jest zadaniem horyzontalnym i powinna być wkomponowana w rozwiązania systemowe zaprojektowane w *ŚSRK*;
- lepszego nawiązania do aktów prawnych, w tym m.in. Ramowej Dyrektywy Wodnej;
- doprecyzowania zapisów w zakresie ryzyka powodziowego i zagrożenia powodziowego, zgodnie z Dyrektywą 2007/60/WE w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim;
- doprecyzowania zapisów zgodnie z art. 118 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. 2012 poz. 145) odnośnie planów zagospodarowania przestrzennego i uwzględnienia zapisów planów zarządzania ryzykiem powodziowym;
- uszczegółowienia kwestii dot. poprawy uspołecznienia procesu planowania w odniesieniu do społecznego udziału w procedurach konsultacji prowadzonych w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko;
- uwzględnienia konkretnych rekomendacji i propozycji w zakresie zidentyfikowanej potrzeby „nowoczesnego planowania przestrzennego” oraz „skutecznej ochrony Morza Bałtyckiego”;
- modyfikacji zapisów dotyczących zapewnienia dostępu do usług komunalnych, w tym dla mniej zamożnych gospodarstw domowych;
- uzupełnienia prognozy o ocenę innych gałęzi transportu (kolejowy, lotniczy, śródlądowy i morski) oraz o odniesienie do kwestii poprawy dostępności drogowej obszarów cennych przyrodniczo.

Zasadniczą analizę *ŚSRK* przeprowadzono w oparciu o wybrane w pierwszym etapie prac kryteria badawcze dotyczące: zgodności Strategii z zasadą zrównoważonego rozwoju, z zasadami kompleksowości i przezorności w ochronie środowiska, uwzględnienia podstawowych problemów ochrony środowiskowych (także tych zawartych w *Diagnozie dla ŚSRK*), zaproponowanych w *ŚSRK* ram prawnych i instytucjonalnych oraz systemu ewaluacji i monitoringu skutków środowiskowych realizacji zamierzeń *SRK 2020*.

W toku analizy całości dokumentu stwierdzono, że *ŚSRK* odnosi się do zasady zrównoważonego rozwoju, a także do poszczególnych zasad ochrony środowiska. Dla fragmentów wymagających uwagi i modyfikacji zarekomendowano rozwiązania, pozwalające na osiągnięcie pełnej zgodności zapisów Strategii z zasadami polityki rozwoju kraju, np. uwzględnienie pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego. Ostatecznie stwierdzono, że w Strategii docenia się znaczenie ochrony środowiska w rozwoju kraju, a zrównoważony rozwój traktuje jako drogę do osiągnięcia celów rozwojowych.

Szczegółową analizę celów obszarów strategicznych *ŚSRK* przeprowadzono w oparciu o kryteria badawcze odnoszące się do elementów określonych w art. 51 pkt. 2 Ustawy OOŚ, tj. różnorodności biologicznej, ludzi, wody, powietrza, powierzchni ziemi, krajobrazu,

klimatu i zasobów naturalnych. Oceniono poszczególne kierunki interwencji w ramach danego celu i podsumowano zidentyfikowane oddziaływania negatywne, pozytywne lub hamujące. Dla oddziaływań hamujących wskazano możliwe do wprowadzenia zmiany, docelowo mogące wzmocnić pozytywne efekty środowiskowe celu.

Założenia *ŚSRK* będą miały w przeważającej mierze pozytywne oddziaływanie. Nie zidentyfikowano ani jednego celu *ŚSRK*, który oddziaływałby negatywnie na poszczególne komponenty środowiska.

Podstawowe braki i rekomendowane uzupełnienia wskazane przez autorów prognozy obejmowały następujące zagadnienia:

1. W ramach pierwszego obszaru strategicznego - *Sprawne i efektywne państwo* - podkreślenia znaczenia partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym, znaczenia bezpieczeństwa ekologicznego oraz konieczności usprawnienia systemu kontroli przestrzegania prawa ochrony środowiska w Polsce.

Cele I obszaru strategicznego *Sprawne i efektywne Państwo* nie będą niosły ze sobą negatywnych oddziaływań na środowisko. Zidentyfikowano tutaj w większości oddziaływania pozytywne, a także oddziaływania hamujące.

Założenia celów I obszaru strategicznego Strategii sprzyjać będą prośrodowiskowym zmianom w strukturze gospodarki, efektywnemu zrównoważonemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu oraz prośrodowiskowemu zarządzaniu krajem. Przyczynią się także do poprawy warunków życia społeczeństwa, upowszechniania proekologicznego modelu konsumpcji i stymulowania rozwoju edukacji i badań naukowych w dziedzinie ochrony środowiska. Sprzyjać będą poprawie stanu i jakości wód, stanu różnorodności biologicznej, prowadzeniu racjonalnej i zrównoważonej gospodarki przestrzenią, ograniczaniu negatywnego oddziaływania procesów gospodarczych na powierzchnię ziemi, a także zachowaniu niepowtarzalności krajowych form krajobrazowych. Działania pozwolą także na prowadzenie efektywnej ochrony przeciwpowodziowej i przyczynią się do wzrostu zdolności Państwa do skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych.

Wśród oddziaływań hamujących zidentyfikowano pewne założenia w treści celów I obszaru, które mogą osłabić pozytywne oddziaływania założeń lub implikować pośrednio negatywne oddziaływania Strategii. Zwrócono uwagę na brak odniesienia do kwestii rozwoju i promocji transportu publicznego, do kwestii zwiększenia nakładów na działania rozwojowe w ochronie środowiska, do kwestii bezpieczeństwa ekologicznego i propozycji zwiększenia skuteczności egzekwowania prawa ochrony środowiska.

Wśród rozwiązań alternatywnych dla I obszaru strategicznego wskazano np. konieczność wprowadzenia systemu kontroli w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego.

2. W ramach drugiego obszaru strategicznego - *Konkurencyjna gospodarka* – podkreślenia wsparcia dla lokalnych systemów gospodarczych w kierunku wykorzystywania lokalnych dóbr i kapitału ludzkiego dla wytworzenia produktu i jego sprzedaży możliwie blisko miejsca ich wytworzenia, uwzględnienia działań informacyjno-edukacyjnych w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami, konieczności usprawnienia mechanizmów zarządzania środowiskiem, w tym dostępności do danych o środowisku, wsparcia dla długofalowej polityki ograniczenia emisji w sposób zachęcający do zmian technologii produkcyjnych, promocji produkcji opakowań zwrotnych, rozwoju elektronicznych systemów informacji przestrzennej, w tym informacji o zagrożeniach środowiskowych, skuteczne zarządzanie gospodarką wodną w systemie zlewniowym.

Cele II obszaru strategicznego Konkurencyjna gospodarka będą oddziaływać zarówno pozytywnie jak i negatywnie na środowisko i życie człowieka. Najwięcej negatywnych oddziaływań zidentyfikowano w celach II.6 i II.7 dotyczących sektora energetyki i transportu, a także w celu II.5, dotyczącego wykorzystania technologii cyfrowych. Ustalenia tych celów mogą powodować konflikty przestrzenne z elementami środowiska, w tym z cennymi elementami przyrody ożywionej i nieożywionej, a w szczególności obszarami chronionymi. Ze względu na to, że ustalają one ramy dla rozwoju sektora energetyki i transportu mogą przyczynić się do zwiększenia presji na środowisko przyrodnicze (wody, powietrze, powierzchnię ziemi, klimat poprzez emisje zanieczyszczeń, zajęcie powierzchni pod inwestycje) i zdrowie ludzi.

Oddziaływania hamujące zidentyfikowano w celach II.2. i II.4. Zwrócono tutaj uwagę na brak odniesienia do potrzeb rozwijania i promocji transportu publicznego i do konieczności wsparcia lokalnych systemów gospodarczych, czyli sprzedaży dóbr możliwe blisko miejsca ich wytworzenia.

Mimo zidentyfikowanych oddziaływań negatywnych i hamujących, cele II obszaru strategicznego będą miały w przeważającej mierze pozytywne oddziaływanie na środowisko, w tym sferę życia człowieka. Poprzez optymalizację sektora energetyki i transportu, stymulowanie rozwoju edukacji i badań naukowych w dziedzinie ochrony środowiska, wzrost świadomości ekologicznej obywateli, poprawę dostępu do usług publicznych i informacji przyczynią się do wprowadzenia prośrodowiskowych zmian w strukturze gospodarki, zarządzania krajem zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju i do wzrostu odporności systemu gospodarczego na zmiany klimatu. Wszystko to wpłynie na racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych, poprawę stanu środowiska przyrodniczego i warunków życia człowieka.

Dla II obszaru strategicznego jako warianty alternatywne wskazano przykładowo: wniesienie zapisów do ŚSRK o konieczności uwzględnienia w opracowaniach inwentaryzacyjnych obszarów chronionych i cennych przyrodniczo informacji o planowanych sieciach przesyłowych czy też miejscach zalegania złóż naturalnych, a także dokonania kontroli stopnia zaawansowania i jakości prac nad mapami zagrożenia, ryzyka i zarządzania ryzykiem oraz zgodności planów zagospodarowania przestrzennego z wymogami w zakresie ochrony przed katastrofalnymi zjawiskami przyrodniczymi (głównie powodziami i osuwiskami).

3. W ramach trzeciego obszaru strategicznego - *Spójność społeczna i terytorialna* - podkreślenia kwestii poprawy dostępności i jakości komunikacyjnej, zarówno regionalnej, wewnątrzregionalnej jak i miejskiej w ramach rozwoju funkcji metropolitarnych, jak również zaznaczenia wsparcia dla działań przedsiębiorstw wykorzystujących lokalne dobra materialne i tworzących zielone miejsca pracy.

Cele III obszaru strategicznego *Spójność społeczna i terytorialna* będą oddziaływać przede wszystkim pozytywnie na środowisko i człowieka. Przyczynią się do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych ludzi i poprawy warunków i jakości ich życia. Pośrednio mogą wpłynąć także na obniżenie przestępczości i patologii społecznych oraz do wzrostu prośrodowiskowych zachowań społeczeństwa. Sprzyjać będą prośrodowiskowym zmianom w sektorze transportu, energetyki, przemysłu, a także zarządzaniu krajem zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Założenia celów pośrednio mogą przyczynić się do poprawy jakości wód powierzchniowych i podziemnych oraz jakości powietrza, a także do poprawy walorów i ochrony krajobrazu kulturowego.

Jedynym potencjalnym negatywnym oddziaływaniem może być obniżenie unikatowych walorów przyrodniczych i krajobrazowych w obszarach podmiejskich i wiejskich w wyniku procesów urbanizacji. Wśród oddziaływań hamujących zwrócono uwagę na brak odniesienia

do konieczności zapewnienia równego dostępu do odpowiedniej jakości usług komunalnych wszystkim obywatelom. W aspekcie rozwoju miast i wsi zwrócono uwagę na brak podkreślenia konieczności prowadzenia racjonalnej i zrównoważonej gospodarki przestrzenią, natomiast w odniesieniu do klimatu wskazano na brak odniesienia do racjonalnej gospodarki wodami opadowymi.

Dla III obszaru strategicznego zaproponowano np. zwiększenie dostępności komunikacyjnej regionalnej i wewnątrzregionalnej poprzez podkreślenie konieczności rozwoju i promocji komunikacji pieszej, rowerowej, publicznej, obwodnic wyprowadzających ruch samochodowy na zewnątrz lub alternatywnie – szybkiej kolei miejskiej. W odniesieniu do hamującego oddziaływania związanego z rozwojem miast, skutkującego wzrostem zagrożenia powodziowego, zaproponowano konieczność opracowania systemu zbiorczego wód opadowych z terenów zabudowanych lub rozwiązania legislacyjnego polegającego na wprowadzeniu podatku od odprowadzania wód opadowych do kanalizacji.

Zaniechanie realizacji założeń *Strategii Rozwoju Kraju 2020* doprowadziłoby do pogorszenia warunków i jakości życia ludzi w Polsce, zahamowania próśrodowiskowych zmian w strukturze gospodarki, a co za tym idzie - pogorszenia stanu środowiska przyrodniczego.

**Załącznik 3**

**Strategia Rozwoju Kraju 2020  
RAPORT Z KONSULTACJI SPOŁECZNYCH**

**SPIS TREŚCI**

<b>1. Wstęp</b> .....	228
<b>2. Informacje ogólne o ŚSRK</b> .....	229
<b>3. Organizacja procesu konsultacji społecznych</b> .....	229
<b>3.1. Zasady i zakres procesu konsultacji społecznych</b> .....	229
<b>3.2. Sposób organizacji procesu konsultacji społecznych</b> .....	229
<b>a. Harmonogram spotkań eksperckich</b> .....	230
<b>b. Synteza przedstawionych recenzji</b> .....	230
<b>c. Harmonogram spotkań konsultacyjnych</b> .....	231
<b>d. Uruchomiona strona internetowa</b> .....	232
<b>e. Podjęte działania informacyjne</b> .....	232
<b>4. Główne tematy w ramach procesu konsultacji społecznych</b> .....	233
<b>5. Wnioski z procesu konsultacji społecznych</b> .....	235
<b>6. Załączniki</b> .....	237

## 1. Wstęp

Od 2009 r. w Polsce, na podstawie wcześniejszych doświadczeń, tworzony jest nowoczesny system zarządzania rozwojem kraju. Jego ramy oparte są na Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski, dokumencie, który został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r. Równocześnie Rada Ministrów przyjęła Plan uporządkowania strategii rozwoju, zgodnie z którym liczba strategii rozwoju ma zostać ograniczona do 9 tzw. zintegrowanych strategii rozwoju. Działanie takie wynika z przyjętego w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (znowelizowanej w 2008 r.) podejścia mającego na celu stworzenie hierarchicznego systemu dokumentów strategicznych, wzajemnie ze sobą powiązanych i spójnych.

Wypracowany został nowy model obejmujący następujące dokumenty:

- z horyzontem długookresowym: Długookresową Strategię Rozwoju Kraju, Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (z perspektywą do 2030 r.) i Plan Zagospodarowania Przestrzennego Kraju,
- z horyzontem średniookresowym: Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju (ŚSRK) oraz 9 strategii zintegrowanych.



Schemat 1. Układ dokumentów strategicznych.

Istotą nowego systemu jest odejście od wąskiego i sektorowego podejścia w tworzeniu ram strategicznych – na rzecz integracji obszarów, uwzględniania, iż wiele zjawisk i problemów przenika się oraz uzyskania synergii w poszukiwaniu najbardziej efektywnych i adekwatnych narzędzi prowadzących do osiągnięcia spójnych celów.

## **2. Informacje ogólne o ŚSRK**

Zgodnie z art. 12 a ust. 7 zaktualizowanej ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, średniookresowa strategia rozwoju kraju podlega okresowej aktualizacji, co najmniej raz na cztery lata. I w tym rozumieniu, przedstawiany projekt jest aktualizacją Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 (ŚSRK 2007-2015).

W związku z przemodelowaniem systemu zarządzania rozwojem kraju, zmiany zaproponowane w ŚSRK jednak zdecydowanie wykraczają poza prostą tylko aktualizację dokumentu. ŚSRK należy więc traktować jako nowy dokument, zastępujący ŚSRK 2007-2015.

Zmiany w porównaniu do poprzedniego dokumentu są zasadnicze i obejmują m.in.

- wydłużenie horyzontu czasowego z 2015 do 2020 r.
- zmianę i ograniczenie obszarów strategii (z 6 do 3),
- zasady polityki rozwoju,
- zestaw wskaźników monitorowania realizacji ŚSRK,
- uszczegółowienie ram finansowych i powiązanie ich z WFPF oraz budżetem zadaniowym.

## **3. Organizacja procesu konsultacji społecznych**

Konsultacje społeczne ŚSRK były organizowane i nadzorowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

### **3. 1. Zasady i zakres procesu konsultacji społecznych**

Konsultacje społeczne ŚSRK miały charakter ogólnopolski, regionalny i środowiskowy, były w pełni dokumentowane, każdy miał możliwość dotarcia do informacji o konsultacjach i wzięcia w nich udziału. Uczestnicy spotkań konsultacyjnych z reguły spotykali się z bezpośrednią reakcją przedstawicieli MRR i ustosunkowaniem się do zgłaszanych opinii.

Konsultacje oparte były na zasadzie jawności, której podstawową cechą jest możliwie swobodny dostęp do dokumentów i danych. Miały charakter publiczny i były zgodne z zasadą równości i otwartości, co oznacza, że mogli w nich uczestniczyć wszyscy zainteresowani obywatele (nie tylko partnerzy instytucjonalni).

Konsultacje społeczne przeprowadzone były na poziomie krajowym i adresowane do konkretnych środowisk:

- przedsiębiorców i pracodawców;
- organizacji społecznych (w tym społeczno-zawodowych organizacji rolników) i pozarządowych;
- związków zawodowych;
- władz regionalnych;
- przedstawicieli środowisk naukowych i akademickich.

### **3. 2. Sposób organizacji procesu konsultacji społecznych**

Konsultacje przebiegały w dwóch etapach:

- Na etapie tworzenia dokumentu – cykl spotkań eksperckich w okresie od września 2010 r. do kwietnia 2011 r.
- W momencie przedstawienia projektu dokumentu – formalne spotkania konsultacyjne w okresie od listopada do grudnia 2011 r.

#### **a. Harmonogram spotkań eksperckich**

Cykl spotkań eksperckich objął 8 debat tematycznych, na których omawiane były poszczególne obszary problemowe w ramach średniookresowej strategii rozwoju kraju:

- Ochrona środowiska – 13.09.2010 r.
- Ochrona zdrowia – 06.10.2010 r.
- Obszary wiejskie – 25.10.2010 r.
- Transport – 22.11.2010 r.
- Innowacyjna i konkurencyjna gospodarka – 02.02.2011 r.
- Rozwój kapitału ludzkiego – 22.02.2011 r.
- Sprawne państwo – 25.03.2011 r.
- Makroekonomiczne procesy i perspektywy rozwojowe – 20.04.2011 r.

W powyższych spotkaniach uczestniczyli przedstawiciele odpowiednich resortów, urzędów marszałkowskich oraz partnerów społecznych i gospodarczych.

#### **b. Synteza przedstawionych recenzji**

W ramach konsultacji projektu ŚSRK zlecono przygotowanie 4 recenzji naukowych. Poniżej została przedstawiona synteza recenzji, które zostały wykonane:

- **Pan dr hab. Ryszard Michalski – ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru gospodarczego**

Autor podkreślił ważność zasad, na których opiera się ŚSRK, w tym m.in. zintegrowane podejście, koncentrację tematyczną i terytorialną. Według recenzenta układ poszczególnych części ŚSRK jest zwarty i przemyślany i nie wymaga większych zmian. Dostrzegł on jednak konieczność redefinicji celu głównego dokumentu. W dalszej części recenzji autor skupia się na opisie poszczególnych obszarów priorytetowych ŚSRK, które jego zdaniem są trafnie dobrane z punktu widzenia średniookresowych potrzeb kraju. Zauważa, że ramy realizacyjne ŚSRK są dość skromne, jednakże poruszają bardzo ważne tematy, jak chociażby próbę odpowiedzi na pytanie, jak znaleźć dodatkowe źródła dochodów/przychodów publicznych w celu sfinansowania rozbudowanych wydatków rozwojowych w warunkach konsolidacji finansów publicznych. Recenzent zwraca również uwagę na część ŚSRK dotyczącą wskaźników realizacji, która w jego opinii zawiera zbyt dużą liczbę wskaźników. Proponuje również, aby wobec dużej niepewności i ryzyka prognozowania w horyzoncie strategii przedstawiać co najmniej dwa warianty – optymistyczny i realistyczny.

- **Pan prof. dr hab. inż. Tomasz Parteka – ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru terytorialnego**

W recenzji przyjęto 4 kryteria: 1) zgodność z już opracowanymi krajowymi dokumentami strategicznymi determinującymi politykę rozwoju, 2) komplementarność ze strategiami Unii Europejskiej, 3) racjonalność kompleksowa uwzględniająca wysoki poziom niepewności wynikającej z nieprzewidywalnych i szybko zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych

oraz 4) terytorializacja jako przejaw priorytetowego nurtu myślenia kreatywnego i innowacyjnego w Unii Europejskiej. Według autora, trzy obszary strategiczne wskazane w ŚSRK zostały prawidłowo zdefiniowane. Za pozytywne uznał on ujęcie celowo-zadaniowe oraz horyzont czasowy strategii, zgodny z horyzontem strategii UE Europa 2020, jednakże zamiast podziału na etapy do 2015 i po 2015, zaproponował podział zgodny z perspektywami finansowymi UE, tj. do końca 2013 i od 2014. Pozytywnie ocenił też zawarcie wśród zasad ŚSRK ujęcia terytorialnego, recenzent wskazuje jednak, że opis poszczególnych działań ŚSRK powinien być mocniej nacechowany aspektem terytorialnym (w szczególności działania dotyczące zwiększenia konkurencyjności i modernizacji rolnictwa, poprawy efektywności energetycznej).

- **Pan dr Andrzej Polackiewicz – ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju przedsiębiorczości**

Według autora recenzji największą wartością dokumentu jest wprowadzenie kategorii „zarządzania rozwojem”. Uznał, że zaletą strategii jest systemowe ujęcie problemów oraz wskazanie, że warunkiem sprawnego zarządzania rozwojem jest decentralizacja. Recenzent pozytywnie ocenia również podejście do finansowania działań ŚSRK, a w szczególności poszukiwanie innych niż budżetowe środków finansowania rozwoju, zwłaszcza przy malejącej roli środków z prywatyzacji oraz zmniejszającym się (głównie po 2020 r.) udziale środków z polityki spójności. Recenzent proponuje także, które z przemysłów można by zaliczyć do lokomotyw rozwojowych polskiej gospodarki do 2020 roku.

- **Pan prof. dr hab. Jacek Szlachta – ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru regionalnego**

Recenzent zauważa, że zaburzona została logika programowania rozwoju. Jego zdaniem w pierwszej kolejności powinna być przygotowana DŚSRK, potem ŚSRK 2020 (jako podstawa do strategii zintegrowanych), a dopiero potem 9 zintegrowanych strategii. Wątpliwości autora nie budzi horyzont czasowy strategii. Recenzent zauważa również, że prawdopodobnie ŚSRK będzie pełniła bardzo ważną rolę w programowaniu środków europejskich, gdyż nowe ramy programowania polityki spójności nie przewidują dokumentu podobnego do dotychczasowych, tj. Narodowego Planu Rozwoju czy Narodowej Strategii Spójności.

Za pozytywną cechę wyróżniającą ŚSRK w recenzji uznano zintegrowane ujęcie kwestii gospodarczych czy podział działań na dwa okresy (do 2015 i po 2015). Zdaniem autora w ŚSRK szerzej powinien być uwzględniony wątek dopuszczalności pomocy publicznej oraz znaczenia przystąpienia do strefy Euro dla polskiej gospodarki.

### **c. Harmonogram spotkań konsultacyjnych**

Wraz z formalnym rozpoczęciem procesu konsultacji społecznych projektu ŚSRK, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zorganizowało 3 spotkania konsultacyjne:

- **Spotkanie 28 listopada 2011 r. – z przedstawicielami regionów**

W spotkaniu poza przedstawicielami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, wzięli udział również dr Łukasz Hardt (jako przedstawiciel autorów DSRK), prof. Tomasz Parteka oraz prof. Jacek Szlachta.

Dr Ł. Hardt podczas spotkania przedstawił aspekty rozwoju regionalnego uwzględnione w długookresowej strategii rozwoju kraju, a panowie prof. T. Parteka i J. Szlachta – omówili swoje recenzje.

- **Spotkanie 1 grudnia 2011 r. – z przedstawicielami środowiska naukowego**

W trakcie spotkania swoje recenzje ŚSRK przedstawili dr hab. Ryszard Michalski oraz prof. Jacek Szlachta.

- **Spotkanie 6 grudnia 2011 r. – z przedstawicielami organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorców**

W tym spotkaniu udział wzięli dr Ł. Hardt (jako przedstawiciel autorów DSRK), dr Andrzej Polackiewicz oraz dr hab. Ryszard Michalski.

Ze strony Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w konferencjach konsultacyjnych uczestniczyli: Marcei Niezgoda - Podsekretarz Stanu w MRR, Stanisław Sudak – Zastępca Dyrektora Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej oraz pracownicy tego departamentu – zespół redakcyjny projektu ŚSRK.

**Ponadto w dniu 8 grudnia 2011 r. – przedstawiciele MRR wzięli udział w posiedzeniu Zespołu ds. europejskiej i krajowej polityki strukturalnej przy Konwencji Marszałków RP w Olsztynie, gdzie zaprezentowali projekt ŚSRK.**

#### **d. Uruchomiona strona internetowa**

Na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego ([http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/SRK\\_2020/Strony/SRK\\_2020.a\\_spx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Strony/SRK_2020.a_spx)) zamieszczano wszelkie informacje dotyczące prac nad ŚSRK:

- informacje o planowanych spotkaniach konsultacyjnych;
- sprawozdania ze spotkań konsultacyjnych;
- pliki: projekt Strategii Rozwoju Kraju 2020 wraz z załącznikiem, raport końcowy z ewaluacji ex-ante projektu ŚSRK, prezentację multimedialną ŚSRK oraz formularz uwag.

Uruchomiono również skrzynkę mailową ([konsultacje\\_ssrk@mrr.gov.pl](mailto:konsultacje_ssrk@mrr.gov.pl)), która umożliwiała bezpośrednie przesłanie opinii i uwag do projektu ŚSRK. Tą drogą swoje uwagi złożyło 27 partnerów społeczno-gospodarczych oraz przedstawicieli samorządu terytorialnego. Zostały one wykorzystane w trakcie prac nad tekstem przedmiotowego dokumentu.

#### **e. Podjęte działania informacyjne**

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zamieściło w dniu 14 listopada 2011 r. w dzienniku *Gazeta Wyborcza* ogłoszenie o konsultacjach społecznych ŚSRK (kopia ogłoszenia stanowi załącznik do niniejszego raportu).

MRR przygotowało również płytę z materiałami źródłowymi pt. *Ekspertyzy do Strategii Rozwoju Kraju 2020* (nakład 1000 egz.), która była dystrybuowana podczas procesu konsultacji społecznych.

#### **4. Główne tematy w ramach procesu konsultacji społecznych**

Poniżej przedstawiono kwestie najczęściej poruszane podczas spotkań konsultacyjnych.

##### **4. 1. Spotkanie 28 listopada 2011 r. – z przedstawicielami regionów**

W trakcie tego spotkania przedstawiciele regionów zwrócili uwagę na następujące kwestie i problemy:

- Realizację projektu Kolei Dużych Prędkości uznano za ważny projekt, ale w perspektywie długookresowej. Średnim priorytetem są sprawne połączenia między głównymi ośrodkami kraju oraz modernizacja taboru i istniejącej infrastruktury.
- Budowę Centralnego Portu Lotniczego: w szczególności czy proponowana inwestycja była poprzedzona wnikliwymi analizami ruchu lotniczego na istniejących polskich lotniskach oraz oceną ex-ante efektywności tej inwestycji.
- Wzmocnienie roli samorządów lokalnych w ramach procesów dyfuzji rozwojowych.
- Potrzebę budowy zintegrowanego transportu miejskiego oraz partycypacji różnych szczebli zarządzania w budowie takiego systemu.
- Zwiększenie partycypacji społecznej obywateli, w szczególności czy projektowana centralna platforma kontaktu z obywatelami nie przyczyni się do zbytniego przeregulowania tego procesu.
- Badania spójności ŚSRK z innymi dokumentami strategicznymi (głównie z 9 strategiami zintegrowanymi i KPZK).
- Problem, czy państwo ma pomysł skąd będą pochodziły środki na rozwój po zakończeniu wsparcia z UE?
- Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich z poziomu centralnego, co jest nieefektywne. Jest to działanie mocno nacechowane wymiarem terytorialnym i jako takie powinno być programowane i wdrażane z niższego poziomu.
- Dotychczasowy wzrost nakładów na B+R, który nadal jest bardzo wolny. W jaki sposób zamierzamy osiągnąć poziom 1,7% udziału wydatków na B+R w PKB?
- Dylematy nadmiernego rozwoju ośrodków miejskich, co wpływa negatywnie na przepustowość miejskich ulic, prowadzi do powstawania korków ulicznych, wydłuża czas potrzebny na dotarcie do centrów miast. Ponadto postępujące rozlewanie się miast na tereny podmiejskie powoduje ograniczony dostęp do usług publicznych.

##### **4. 2. Spotkanie 1 grudnia 2011 r. – z przedstawicielami środowiska naukowego**

W czasie spotkania przedstawiciele środowiska naukowego poruszali przede wszystkim następujące kwestie:

- Relacje między ŚSRK a strategiami zintegrowanymi.
- Zbyt słabe wyeksponowanie w strategii kwestii środowiskowych.
- Stopień uwzględnienia w działaniach strategii budowy zaufania obywatela do państwa.
- W strategii trudno jest znaleźć obszary, w których nie będą podejmowane działania. Czy wobec tego przedstawione w ŚSRK działania ulegną priorytetyzacji?

- ŚSRK zawiera zdecydowanie zbyt dużo wskaźników. Ich liczbę należałoby ograniczyć.
- Brak przedstawienia pozycji Polski na tle innych państw, w tym państw UE, państw grupy BRIC.
- Jak zdefiniować wydatki prorozwojowe? Czy każdy wydatek infrastrukturalny jest wydatkiem prorozwojowym?
- W Polsce brak jest wizji długookresowej – do 2050 r.
- Jeśli ŚSRK ma pełnić rolę obecnego NSRO, to projekt ten jest na to zbyt ogólny. Brakuje również operacjonalizacji na poziomie strategii zintegrowanych.

#### **4. 3. Spotkanie 6 grudnia 2011 r. – z przedstawicielami organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorców**

Tym razem uczestnicy spotkania zwrócili uwagę na następujące kwestie:

- Zbyt wąskie uwzględnienie budowy kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego. Dodatkowo w różnych strategiach kapitał społeczny jest umieszczany w różnych kontekstach.
- Konieczne jest racjonalne spojrzenie, jak zachęcić obywateli, by skupili się na twórczym działaniu.
- ŚSRK zawiera zbyt wiele działań, które nie są spriorytetyzowane. W tej sytuacji, przy ograniczonych środkach budżetowych, zbyt mocno zostaną obciążeni przedsiębiorcy i obywatele.
- Konieczność wspierania polskich przedsiębiorstw i producentów, gdyż Polska staje się krajem filii koncernów zagranicznych, które swoje zyski transferują do krajów macierzystych. Dodatkowo niezbędna jest promocja polskich produktów (hasło: „kupujmy polskie”).
- Dwie kwestie w dziedzinie energetyki. Po pierwsze – kwestia gazu łupkowego nie jest ostatecznie zbadana, dlatego na razie konieczne jest wstrzymanie się od podejmowania wiążących decyzji. Po drugie – należy rozważyć wytwarzanie paliwa ze spalania śmieci.
- Zbyt mała skala inwestycji publicznych. Z jednej strony proponuje się w ŚSRK przeznaczyć 5% PKB na infrastrukturę, a z drugiej – zmniejsza się o 10 mld zł wydatki w budżecie na ten cel.
- Sektor prywatny dużo efektywniej podejmuje decyzje o inwestycjach. Często wybór inwestycji państwowych nie jest trafiony.
- Państwo dopuszcza do zbyt dużego rozproszenia sieci osadniczej, co powoduje, że koszty transakcyjne są bardzo wysokie. Rosną również wydatki na infrastrukturę.
- Uelastycznienie czasu pracy, w szczególności kobiet, wraz z poprawą dostępności transportowej, jest istotną kwestią związaną z aktywizacją zawodową ludności i zwiększaniem jej mobilności.

#### **4. 4. Spotkanie 8 grudnia 2011 r. – posiedzenie zespołu ds. europejskiej i krajowej polityki strukturalnej przy Konwencji Marszałków RP.**

Podczas posiedzenia członkowie poruszyli m.in. następujące kwestie:

- Stwierdzono, że projekt ŚSRK obejmuje zbyt szeroki wachlarz zagadnień, co oznacza nieprecyzyjne zarysowanie wyborów strategicznych. Należałoby m.in.

- oddzielić zadania bieżące, takie jak np. utrzymanie stabilizacji personalnej kadr administracji publicznej, od zadań strategicznych.
- Za problem uznano niespełnienie wszystkich wymogów wynikających z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, np. brak prognozy trendów rozwojowych, analizy SWOT, jak również to, że wnioski płynące z diagnozy nie mają odzwierciedlenia w tekście dokumentu. Natomiast zbyt dużo uwagi w ŚSRK – jak oceniono – zostało poświęcone na zidentyfikowanie istniejących barier, a zbyt mało na istniejące potencjały. Ponieważ w celu głównym mówi się o wzmacnianiu owych potencjałów, należy wskazać obszary, w których możemy konkurować.
  - Wyrażona została opinia, iż ŚSRK nie w pełni odzwierciedla rolę regionów jako jednego z jej realizatorów. W tym kontekście wskazano na potrzebę mocniejszego podkreślenia roli i odpowiedzialności samorządów terytorialnych poszczególnych szczebli.
  - Zwrócono uwagę na brak wyszczególnienia konkretnych instrumentów dla wskazanych obszarów problemowych. Zasugerowano też powiązanie kwestii obszarów problemowych i obszarów funkcjonalnych.
  - W związku z optymistycznym wariantem wzrostu gospodarczego przyjętym w ŚSRK, sformułowano postulat zastosowania podejścia wariantowego. Zasugerowano dokonanie ewaluacji dotychczas obowiązującej strategii średniookresowej, tj. Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015, co mogłoby pomóc w formułowaniu wniosków do jej obecnej aktualizacji.
  - Dyskusja nad projektem ŚSRK objęła także związki tego dokumentu z innymi dokumentami strategicznymi. Za kwestię do rozwiązania uznano słabą spójność pomiędzy DSRK i ŚSRK. Podniesiono sprawę kolejności tworzenia dokumentów strategicznych; to ŚSRK powinna być „inspiracją” dla pozostałych strategii zintegrowanych. Dyskusyjne jest natomiast stwierdzenie o koincydencji zakresów (obszarów) przedmiotowych ŚSRK 2020 i 9 strategii zintegrowanych.
  - Ponieważ strategie zintegrowane powinny być konstrukcyjnie zbliżone do siebie (i zgodne z wcześniej przyjętą metodologią, ujętą m.in. w Wytycznych do opracowania strategii rozwoju wskazanych w Planie uporządkowania strategii rozwoju. Zakres i struktura.), problemem do usunięcia są występujące między nimi rozbieżności co do ich struktury i kształtu elementów składowych. Za zasadne uznano lepsze dostosowanie poszczególnych strategii do ŚSRK – jej celów, priorytetów itd.
  - Do rozważenia pozostaje zmiana nazbyt szczegółowego charakteru katalogu 25 decyzji kluczowych przyjętych na gruncie DSRK oraz to, czy właściwe jest przytaczanie ich w ŚSRK 2020 w zestawieniu z przyjętymi w tej strategii zadaniami strategicznymi.

## 5. Wnioski z procesu konsultacji społecznych

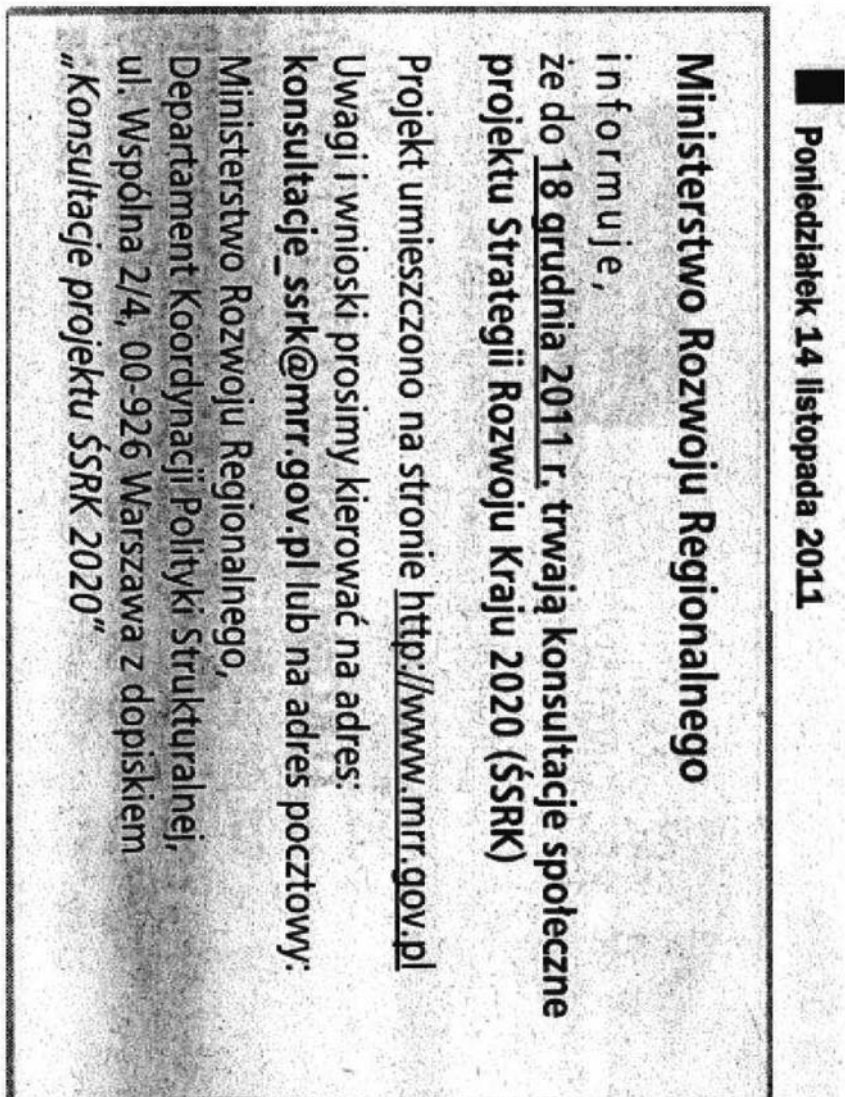
Należy zauważyć, że konsultowane środowiska wypowiadały się pozytywnie o dokumencie jako całości oraz o wyborze trzech obszarów priorytetowych.

Część wypowiedzi podczas spotkań konsultacyjnych nie miała charakteru uwag, a jedynie opinii odnoszących się do różnych aspektów polskiej gospodarki, roli różnych aktorów w rozwoju kraju, organizacji życia publicznego, tworzeniu dokumentów strategicznych w ogóle (np. informacja o dużym zainteresowaniu regionów terytorializacją działań, o słabszym rozwoju Polski zachodniej na tle Polski centralnej, o coraz większym prawdopodobieństwie wystąpienia w Europie wariantu straconej dekady, niewystarczających środkach na

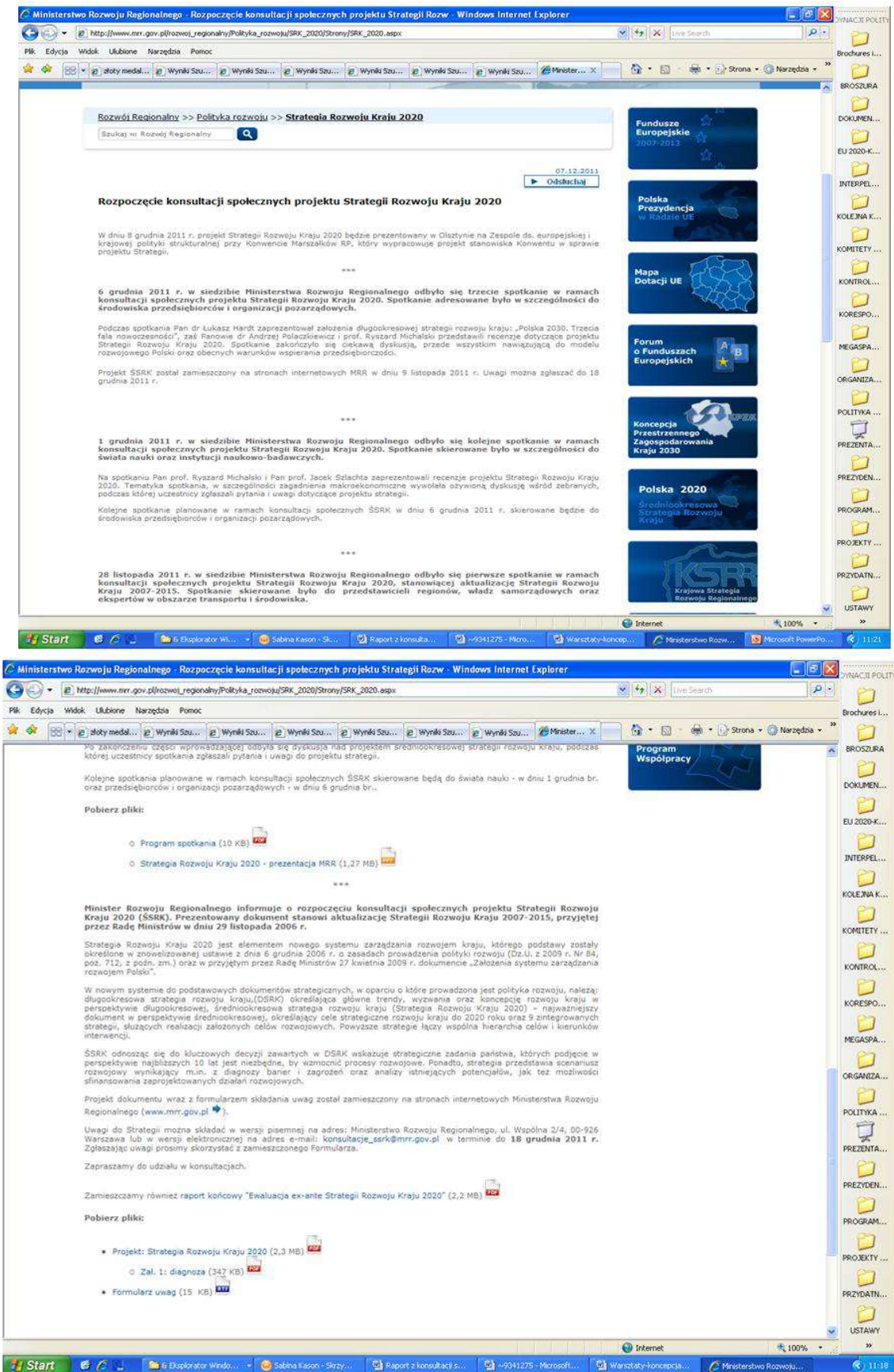
finansowanie rozwoju, bałaganie w systemie podatkowym, trudnościach w określaniu warunków wstępnych dla dalszego rozwoju itp.). Tego typu opinie nie zostały ujęte w ŚSRK.

Główne zmiany wprowadzone do dokumentu po zakończeniu konsultacji społecznych dotyczą:

- redefinicji celu głównego,
- uzupełnienia tekstu ŚSRK o aspekty związane z programowaniem kierunków polityki spójności na lata 2014-2020,
- ograniczenia liczby wskaźników monitorujących,
- uzupełnienia dokumentu o rolę regionów w realizacji działań ŚSRK (strategie rozwoju województw),
- zmodyfikowania zadań strategicznych państwa tak, by w większym stopniu nawiązywały do 25 kluczowych decyzji DSRK.

**Załączniki****Załącznik 1: Kopia ogłoszenia o konsultacjach społecznych ŚSRK**

## Załącznik 2: Zrzut strony www z informacją o konsultacjach społecznych ŚSRK



**Załącznik 3: Wykaz podmiotów, które złożyły uwagi w formie pisemnej****Władze wojewódzkie**

1. Konwent Marszałków Województw RP
2. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego
3. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego
4. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego
5. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
6. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego
7. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
8. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego
9. Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego
10. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego

**Inne podmioty**

1. Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych
2. Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego
3. Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych
4. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
5. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”
6. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych
7. GUS
8. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
9. Prezydent Miasta Białegostoku
10. Prezydent Miasta Bydgoszczy
11. Prezydent Miasta Katowice
12. Prezydent Miasta Lublina
13. Prezydent Miasta Rzeszowa
14. Prezydent Miasta Siedlce
15. Prezydent Miasta Tarnowa
16. Regionalna Izba Gospodarcza Pomorza
17. Urząd Miasta Stołecznego Warszawy