

Warszawa, dnia 15 marca 2017 r.

Poz. 260

**UCHWAŁA NR 8  
RADY MINISTRÓW**

z dnia 14 lutego 2017 r.

**w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)**

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 2016 r. poz. 383, 1250, 1948 i 1954 oraz z 2017 r. poz. 5) Rada Ministrów uchwala, co następuje:

§ 1. Przyjmuje się Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), stanowiącą załącznik do uchwały.

§ 2. Traci moc uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (M.P. poz. 882).

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Prezes Rady Ministrów: *B. Szydło*

Załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów  
z dnia 14 lutego 2017 r. (poz. 260)



**STRATEGIA  
NA RZECZ  
ODPOWIEDZIALNEGO  
ROZWOJU**  
do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)

---

WARSZAWA, LUTY 2017

## Spis treści:

Wprowadzenie.....	4
<b>Synteza.....</b>	<b>6</b>
<b>I. Wyzwania rozwojowe kraju.....</b>	<b>14</b>
<b>II. Nowy model rozwoju.....</b>	<b>27</b>
<b>III. Zasady realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.....</b>	<b>30</b>
<b>IV. Powiązania Strategii z międzynarodowymi i krajowymi dokumentami strategicznymi.....</b>	<b>33</b>
<b>V. Cel główny, cele szczegółowe i oczekiwane rezultaty.....</b>	<b>36</b>
Cel główny: Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym	
Cel szczegółowy I – Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną	
Cel szczegółowy II – Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony	
Cel szczegółowy III – Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarstwu	
<b>VI. Stabilność makroekonomiczna.....</b>	<b>44</b>
<b>VII. Opis głównych obszarów koncentracji działań .....</b>	<b>48</b>
<i>Cel szczegółowy I – Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną</i>	
<i>Obszar: Reindustrializacja.....</i>	<i>54</i>
<i>Obszar: Rozwój innowacyjnych firm.....</i>	<i>65</i>
<i>Obszar: Małe i średnie przedsiębiorstwa.....</i>	<i>75</i>
<i>Obszar: Kapitał dla Rozwoju.....</i>	<i>89</i>
<i>Obszar: Ekspansja zagraniczna.....</i>	<i>102</i>
<i>Cel szczegółowy II – Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony</i>	
<i>Obszar: Spójność społeczna.....</i>	<i>111</i>
<i>Obszar: Rozwój zrównoważony terytorialnie.....</i>	<i>130</i>
<i>Cel szczegółowy III – Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarstwu</i>	
<i>Obszar: Prawo w służbie obywatelom i gospodarce.....</i>	<i>165</i>
<i>Obszar: Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem.....</i>	<i>169</i>
<i>Obszar: E-państwo.....</i>	<i>181</i>
<i>Obszar: Finanse publiczne.....</i>	<i>184</i>
<i>Obszar: Efektywność wykorzystania środków UE.....</i>	<i>190</i>
<b>VIII. Obszary wpływające na osiągnięcie celów Strategii.....</b>	<b>198</b>
<i>Kapitał ludzki i społeczny.....</i>	<i>198</i>
<i>Cyfryzacja.....</i>	<i>218</i>
<i>Transport.....</i>	<i>227</i>
<i>Energia.....</i>	<i>242</i>
<i>Środowisko.....</i>	<i>252</i>
<i>Bezpieczeństwo narodowe.....</i>	<i>268</i>
<b>IX. Podstawowe źródła finansowania Strategii.....</b>	<b>275</b>
<b>X. System koordynacji i realizacji Strategii.....</b>	<b>283</b>
<b>Aneksy:</b>	
1. Lista projektów strategicznych .....	292
2. Lista wskaźników realizacji celów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wraz z definicjami .....	298
3. Synteza Raportu z konsultacji społecznych .....	308
4. Podsumowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.....	312

## Wprowadzenie

Nowa wizja rozwoju kraju została sformułowana w przyjętym 16 lutego 2016 r. przez Radę Ministrów **Planie na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**. Dokument przedstawia wyzwania, jakie stoją przed polską gospodarką (tzw. **pułapki rozwojowe**), a także zarysowuje przykładowe instrumenty gospodarcze, finansowe i instytucjonalne, koncentrując propozycje działań wokół pięciu filarów rozwojowych. Prezentuje on nowe podejście do polityki gospodarczej, a także inicjatywy kluczowe dla realizacji założeń przyjętych w Planie.

Na podstawie *Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, a także prac prowadzonych przez grupy robocze Ministerstwa Rozwoju (MR), z wykorzystaniem materiałów uzupełniających przygotowanych przez poszczególne ministerstwa oraz pomysłów zgłaszanych przez obywateli i środowiska opiniotwórcze, **opracowane zostały Założenia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**. Stanowiły one warunki brzegowe dla dalszych prac nad strategią z udziałem przedstawicieli poszczególnych resortów. Prezentacja projektu Założeń na Komitecie Koordynacyjnym ds. Polityki Rozwoju w dniu 16 maja 2016 r. rozpoczęła formalne prace **12 zespołów międzyresortowych ds. opracowania Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**<sup>1</sup>, powołanych uchwałą Komitetu. W prace zespołów zaangażowani zostali przedstawiciele wszystkich resortów, partnerów społeczno-gospodarczych, województw oraz instytucji i ekspertów zewnętrznych. Podstawowym zadaniem Zespołów było uszczegółowienie zapisów Założeń oraz wypracowanie rozwiązań wdrożeniowych, w tym **pakietów projektów strategicznych i flagowych**. Efektem prac Zespołów jest **projekt Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**.

W dniu 25 lipca 2016 r. Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju pozytywnie zaopiniował projekt *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* i zarekomendował przekazanie go do konsultacji społecznych.

Zarysowana w *Strategii* diagnoza uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego Polski opiera się w znacznym stopniu na wnioskach z *Raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym*, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 6 czerwca 2016 r. i obejmującego ocenę procesów społeczno-gospodarczych w różnych obszarach problemowych oraz w wymiarze terytorialnym, z uwzględnieniem zarówno uwarunkowań zewnętrznych, jak i wewnętrznych.

*Strategia* określa nowy model rozwoju – suwerenną wizję strategiczną, zasady, cele i priorytety rozwoju kraju w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym **do 2020 r. oraz w perspektywie do 2030 r.** Dla tych dwóch dat, wyznaczających **etapy realizacji Strategii**, zostały określone wartości wskaźników. Obrazują one pożądane efekty realizacji przyjętych w dokumencie celów. Dodatkowo, dla niektórych działań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, **uwzględniony został rok 2023**, jako końcowa data finansowania dostępnego w ramach wieloletniej perspektywy finansowej UE dla okresu programowania 2014–2020, zgodnie z obowiązującą regułą n+3.

Ze względu na swoją rolę i przypisane jej zadania *Strategia* stanowi **instrument elastycznego zarządzania głównymi procesami rozwojowymi w kraju. Łączy w sobie wymiar strategiczny z wymiarem operacyjnym**: wskazuje niezbędne działania oraz instrumenty realizacyjne – projekty flagowe i strategiczne, zapewniające jej wdrożenie. Ustala również system koordynacji i realizacji, wyznaczając role poszczególnym podmiotom publicznym oraz sposoby współpracy ze światem biznesu, nauki oraz społeczeństwem.

*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. Strategii Rozwoju Kraju 2020*, przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r., zgodnie z wymogami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383, 1250, 1948 i 1954 oraz z 2017 r. poz. 5). *Strategia* uwzględniła główne elementy struktury wymagane przez tę ustawę dla tego typu dokumentów (art. 9 i art. 12a.).

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

Ujęte w *Strategii* projekty strategiczne stanowią **strategiczne zadania państwa**

W części odnoszącej się do rozwoju zrównoważonego terytorialnie wskazane są również **obszary strategicznej interwencji państwa**.

Uwzględnienie dłuższej perspektywy czasowej w strategii średniookresowej wynika z dotychczasowych doświadczeń związanych z brakiem odpowiednich instrumentów zapewniających zarówno skuteczną realizację, jak i monitorowanie wdrażania przyjętej w 2013 r. długookresowej strategii rozwoju kraju (*Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności.*).

W *Strategii* zawarte są rekomendacje dla polityk publicznych. Stanowi ona **podstawę dla zmian w systemie zarządzania rozwojem, w tym obowiązujących dokumentów strategicznych** (strategii, polityk, programów) oraz weryfikacji pozostałych instrumentów wdrożeniowych.

**Projekt *Strategii* był szeroko konsultowany społecznie praktycznie na każdym etapie jego powstawania**, formalne konsultacje społeczne odbyły się natomiast od 29 lipca do 30 września 2016 r. W ramach konsultacji zorganizowane zostały liczne spotkania branżowo-tematyczne, jak również konferencje adresowane do poszczególnych środowisk, w tym partnerów społeczno-gospodarczych oraz samorządów. Przewidziano także możliwość zgłaszania spostrzeżeń i uwag na temat *Strategii* drogą elektroniczną, poprzez stronę internetową Ministerstwa Rozwoju ([www.mr.gov.pl](http://www.mr.gov.pl)). Szczegółowy Raport z konsultacji społecznych stanowi Załącznik do niniejszej *Strategii*.

Dokument został poddany **ewaluacji *ex ante***, zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* oraz **strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko**, zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U. z 2016 r. poz. 353, 831, 961, 1250, 1579 i 2003). Efekty konsultacji społecznych oraz zalecenia wynikające z prognozy oddziaływania na środowisko znalazły odzwierciedlenie w ostatecznym projekcie *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*.

## SYNTEZA

**Polska gospodarka potrzebuje nowych impulsów rozwojowych**, które zapewnią stabilny wzrost konkurencyjności w oparciu o inne niż dotychczas czynniki rozwojowe, jednocześnie poprawiając jakość życia mieszkańców i ich zamożność.

Dotychczasowe czynniki rozwoju i wzrostu gospodarki, do których należy zaliczyć m.in. niskie koszty pracy, napływ inwestycji zagranicznych, wzrost wykształcenia, przekształcenia gospodarki wynikające z członkostwa w UE muszą zostać uzupełnione zwiększeniem roli w procesach gospodarczych **wytwarzanej w kraju wiedzy i technologii, rozwojem i dalszą ekspansją polskich podmiotów gospodarczych, budową systemu oszczędności oraz podwyższeniem jakości funkcjonowania instytucji i ich interakcji ze społeczeństwem**. Jednocześnie dla oparcia konkurencyjności kraju o stabilne i trwałe podstawy konieczne jest zwrócenie większej niż dotychczas uwagi na zagadnienia **włączania w procesy rozwojowe wszystkich grup społecznych i wszystkich terytoriów**.

W oparciu gospodarki o nowe czynniki rozwojowe dużą rolę do odegrania ma **aktywna polityka państwa**, które dokonuje wyborów strategicznych, zapewnia odpowiednie ramy prawne oraz prowadzi selektywną politykę inwestycyjną w wymiarze gospodarczym, społecznym i terytorialnym, z wykorzystaniem obecnych i potencjalnych, przyszłościowych przewag komparatywnych, współpracując i dzieląc się odpowiedzialnością za dokonywane działania z przedsiębiorcami, światem nauki i społeczeństwem.

*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)* jest strategicznym **instrumentem zarządzania polityką rozwoju** realizowaną przez instytucje państwa. W jednolitym systemie programowym przedstawia cele do realizacji w horyzoncie roku 2020 i 2030, określa wskaźniki ich realizacji, wskazuje sposób ich osiągnięcia oraz określa najważniejsze projekty służące realizacji celów SOR. Wdrażanie tych projektów oraz stopień realizacji celów rozwojowych, określony wskaźnikami, będzie przedmiotem rozbudowanego systemu monitoringu i ewaluacji. Pozwoli to na zarządzanie realnymi procesami w gospodarce – i, w miarę potrzeb, aktualizowanie zarówno listy, jak i zakresu projektów.

*Strategia* przedstawia **nowy model rozwoju – rozwój odpowiedzialny**, czyli taki, który budując siłę konkurencyjną z wykorzystaniem nowych czynników rozwojowych, zapewnia udział i korzyści wszystkim grupom społecznym zamieszkującym różne miejsca naszego kraju. Jednocześnie w nowym modelu potrzeby obecnego pokolenia będą realizowane bez umniejszania szans przyszłych pokoleń. W nowym modelu rozwoju nie chodzi tylko o wielkość PKB, ale przede wszystkim o jego jakość oraz o postrzeganie procesów rozwojowych w kontekście ich znaczenia dla obywateli.

Celem głównym projektowanych działań rozwojowych jest stworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym. Odbywać się to będzie poprzez **skoncentrowanie działań o charakterze prawnym, instytucjonalnym i inwestycyjnym na trzech celach**: (I) trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną; (II) rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony; (III) skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu. Jednocześnie podejmowane będą interwencje w ramach tzw. obszarów horyzontalnych, wpływających na osiągnięcie celów *Strategii*: kapitał ludzki i społeczny, cyfryzacja, transport, energia, środowisko, bezpieczeństwo narodowe.

**Oczekiwanym efektem realizacji *Strategii* będzie wzrost zamożności Polaków oraz zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym**. Przyczyni się to do szybszej konwergencji dochodów Polaków do poziomu średniej Unii Europejskiej. W konsekwencji nastąpi poprawa jakości życia obywateli, rozumiana jako stworzenie przyjaznych warunków bytowych, zapewnienie odpowiedniej jakości kształcenia, podwyższającego kwalifikacje i kompetencje obywateli, wzrost zatrudnienia i lepsze jakościowo miejsca pracy, poprawa dostępu do infrastruktury, zapewnienie odpowiedniej opieki medycznej poprawiającej zdrowotność obywateli, satysfakcjonującego stanu środowiska oraz poczucia bezpieczeństwa. Jako najważniejszy zakładany rezultat przyjęto zwiększenie przeciętnego dochodu gospodarstw domowych do 76–80% średniej UE do roku 2020, a do roku 2030 zbliżenie do poziomu średniej UE, przy jednoczesnym dążeniu do zmniejszania dysproporcji w dochodach między poszczególnymi

regionami. Poziom PKB na mieszkańca Polski mierzony parytetem siły nabywczej sięgnie 75–78% średniej unijnej w 2020 r. (a około 95% w 2030 r.). W perspektywie długookresowej zmieni się struktura PKB Polski w wyniku zwiększenia roli innowacji w jego tworzeniu.

W sferze społecznej efekty realizacji *Strategii* to ograniczenie wykluczenia społecznego i ubóstwa oraz różnego rodzaju nierówności społecznych. Zakłada się, że odsetek osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym zmaleje do 20% w 2020 r. (17% w 2030 r.). Zmniejszy się również rozwarstwienie dochodowe Polaków – wartość tzw. współczynnika Giniego charakteryzującego zróżnicowanie dochodów obniży się z 30,6 w 2015 r. do 30 w 2020 r. i 27 w 2030 r. (im mniejsza wartość współczynnika, tym mniejsze zróżnicowanie). Wzmocni się kapitał społeczny i zwiększy się jego rola w kształtowaniu rozwoju.

W sferze instytucjonalnej efektem realizacji *Strategii* będzie państwo bardziej przyjazne dla obywateli i przedsiębiorców, co będzie przejawiało się w poprawie jakości funkcjonowania organów Państwa i poszczególnych instytucji służących rozwojowi.

**Strategia wskazuje zasady organizujące proces jej programowania i realizacji** – od określania celów i kierunków interwencji po procesy wdrażania, monitorowania i oceny uzyskanych rezultatów, tj.: selektywność podejścia (koncentracja, poszukiwanie nisz, sektory); podejście zintegrowane i zróżnicowane terytorialnie (zarządzanie organizowane wokół celów strategicznych, koordynacja sektorów i instytucji działających na różnych poziomach zarządzania); współpraca, partnerstwo i współodpowiedzialność podmiotów publicznych, biznesu i obywateli przy realizacji polityk publicznych; mobilizacja krajowego kapitału; procesy demograficzne punktem odniesienia dla planowania i realizacji działań rozwojowych.

**Strategia ustala szereg wyborów/przesądzeń strategicznych polityki państwa, które stanowią punkt odniesienia do konstruowania wszystkich polityk, programów i projektów realizacyjnych:**

- ❖ **koncentracja na działaniach wyprzedzających – ukierunkowujących rozwój w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego** – mająca za zadanie zarówno zapobieganie negatywnym zjawiskom, jak i wybór najbardziej pożądanym kierunków i sposobów rozwoju;
- ❖ **implementowanie rozwiązań w obszarze polityki społeczno-gospodarczej w sposób nienaruszający stabilności finansów publicznych** – każde rozwiązanie będzie podlegało, w trakcie jego obowiązywania, ocenie i modyfikacji w zależności od zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz wpływu na finanse publiczne;
- ❖ **określenie listy sektorów strategicznych**, na których skoncentrowane zostanie wsparcie w ramach poszczególnych polityk publicznych (m.in. przemysłowej, innowacyjnej, eksportowej, związanej z napływem inwestycji zagranicznych);
- ❖ **wskazanie projektów flagowych**, odnoszących się do określonego produktu/przełomowej technologii, które charakteryzują się wysokim stopniem wpływu na realizację celów strategicznych SOR, a tym samym odpowiednio dużą skalą oddziaływania na całą gospodarkę;
- ❖ **wskazanie perspektywicznych (geograficznych) kierunków ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw**;
- ❖ **koncentracja wsparcia publicznego na tych przedsiębiorstwach, które chcą się rozwijać**; dostosowanie instrumentów do skali i etapu działania podmiotów, zdiagnozowanych potrzeb oraz perspektyw rozwoju;
- ❖ **zwiększenie koncentracji polityki regionalnej na obszarach problemowych i potencjałach terytorialnych obszarów miejskich i wiejskich**;
- ❖ **wskazanie kluczowych inwestycji infrastrukturalnych** (transportowych, energetycznych, środowiskowych, telekomunikacyjnych).

**Świat wchodzi obecnie w etap czwartej rewolucji przemysłowej** opartej na rozwiązaniach cyfrowych. Postęp naukowy i technologiczny w obszarze robotyzacji, mechanizacji, automatyzacji, magazynowania energii, programy rozwoju sztucznej inteligencji i programy rozwoju gospodarki cyfrowej mogą głęboko przeobrazić gospodarkę światową. Czwarta rewolucja przemysłowa skutkować będzie wprowadzeniem

technologii umożliwiających komunikację między maszynami, upowszechnieniem cyfrowych procesów w zarządzaniu produktami i robotyzacją na nieznaną dotąd skalę. Będzie to w istotny sposób wpływało na edukację, rynek pracy oraz kreowało nowe potrzeby konsumentów. W konsekwencji istnieje duże prawdopodobieństwo niekorzystnego oddziaływania rozwoju technologicznego na rynek pracy w kolejnych latach<sup>2</sup>, w wyniku zastępowania czynnika pracy ludzkiej rozwiązaniami z zakresu robotyzacji i automatyzacji. Z tego względu należy już obecnie dążyć do wypracowywania rozwiązań minimalizujących potencjalne negatywne oddziaływanie społeczne tych uwarunkowań.

Budowanie trwałych przewag konkurencyjnych gospodarki wymaga aktywnego i selektywnego wsparcia tych sektorów<sup>3</sup>, które wg dostępnej obecnie wiedzy mają znaczący potencjał pozwalający na odniesienie sukcesu w skali globalnej. Wiąże się to z koniecznością dokonywania przez państwo strategicznych wyborów obszarów mogących generować największe efekty dla całej gospodarki. **Strategia zakłada zatem odchodzenie od dotychczasowego wspierania wszystkich sektorów/branż na rzecz zindywidualizowanych pakietów dla poszczególnych sektorów strategicznych**, mogących stać się w przyszłości motorami polskiej gospodarki. Będzie to proces wymagający czasu i przebudowy m.in. funkcjonujących obecnie systemów wsparcia przemysłu, innowacji, eksportu, czy też inwestycji. Nowy model systemu wsparcia przedsiębiorczości i innowacyjności opierać się będzie na koncentracji w wymiarze branżowym/sektorowym/technologicznym, koncentracji finansowej oraz terytorialnej (wyłonione powinny zostać geograficzne centra koncentracji/specjalizacji wsparcia o określonym charakterze). W rezultacie możliwe będzie zapewnienie wsparcia na wszystkich etapach rozwoju produktu, zróżnicowanego w zależności od zdefiniowanego potencjału i potrzeb.

**Strategia kładzie nacisk na inteligentną reindustrializację**, polegającą na wdrażaniu nowych cyfrowych rozwiązań techniczno-technologiczno-organizacyjnych, jak również rozwoju nowych gałęzi przemysłu opartych na technologiach cyfrowych, zdolnych do tworzenia produktów przełomowych. Działania te będą impulsem dla rozwoju wielu innych dziedzin gospodarki. Oznaczać to zarazem będzie możliwość rozwoju tradycyjnych sektorów, które wdrażając najnowocześniejsze technologie produkcyjne i zarządcze, mają szansę przesunąć się w górę łańcucha wartości. Wpłynie to na zmianę jakościową modelu konkurencyjności przemysłu, dotychczas opartego na niskich kosztach pracy. Zakłada się, że będzie to miało wpływ na wzrost udziału przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego zaliczanych do wysokiej i średnio wysokiej techniki w wartości przychodów netto z 32,7% w 2014 r. do 34% w 2020 r. oraz 40–45% w 2030 r.

**Wprowadzanie innowacji jest fundamentalnym czynnikiem wpływającym na pozycję firmy na rynku.** Wysoka innowacyjność spowoduje, że podmioty gospodarcze będą uzyskiwać więcej ze sprzedaży produktów (udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych przedsiębiorstw przemysłowych/usługowych wzrośnie odpowiednio z 8,8%/3,3% w 2014 r. do 10%/4% w 2020 r. i 14%/6% w 2030 r.), co przełoży się na wyższe wydatki na B+R oraz wyższe wynagrodzenia. Zwiększenie innowacyjności polskich przedsiębiorstw na rynku krajowym i rynkach zagranicznych jest niezbędne dla stworzenia nowych przewag konkurencyjnych. Zgodnie z selektywnym podejściem, wsparcie skoncentrowane będzie na wybranych obszarach i technologiach. Działania na rzecz priorytetowych dla rozwoju inteligentnych specjalizacji to przede wszystkim likwidacja, w ramach tzw. Programów Pierwszej Prędkości, występujących barier rozwojowych (legislacyjnych, organizacyjnych, instytucjonalnych) oraz zapewnienie odpowiedniego, szybkiego finansowania tych programów.

**Podstawą polskiej gospodarki są małe i średnie przedsiębiorstwa, którym należy stworzyć optymalne warunki rozwoju. Kluczowe będzie zwiększanie konkurencyjności gospodarstw rolnych oraz producentów rolno-spożywczych** poprzez poprawę ich dochodowości, integrację łańcucha żywnościowego i bardziej sprawiedliwy podział wartości dodanej w tym łańcuchu, oparty na zasadzie partnerstwa. Rolą państwa jest zapewnienie warunków dla zdrowej konkurencji (w tym na jednolitym rynku UE), eliminowanie patologii rynku, zabieganie o kontrahentów za granicą. Wprowadzone zostaną nowoczesne instrumenty rozwoju firm, zmniejszone bariery rozwojowe dla przedsiębiorczości (zarówno rolniczej, jak i pozarolniczej działalności gospodarczej), zwiększona konkurencyjność sektora rolno-spożywczego. Państwo będzie wspierać również przemiany strukturalne oraz zintensyfikuje skalę sieciowania podmiotów gospodarczych

<sup>2</sup> M. Ford „*Rise of the Robots: Technology and the Threat of the Jobless Future*”

<sup>3</sup> Tzw. nowa ekonomia strukturalna J. Lina



(zarówno wewnątrz, jak i międzygałęziowego), a także wesprze rozwój spółdzielczości. Nastąpi koncentracja wsparcia publicznego na tych podmiotach, które chcą się rozwijać. Podejmowane działania i instrumenty będą dostosowane do skali i etapu działania podmiotów, zdiagnozowanych potrzeb oraz perspektyw rozwoju. Specyficzną interwencją państwa będzie wsparcie dalszych przekształceń sektora rolno-spożywczego, w szczególności działań stymulujących wzrost jego konkurencyjności, przy zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego kraju oraz uwzględnieniu wymogów środowiskowych. Efektem podejmowanych działań będzie zwiększenie liczby aktywnych małych i średnich przedsiębiorstw – podmiotów wdrażających innowacje produktowe, organizacyjne i marketingowe, charakteryzujących się wyższą niż dotychczas dochodowością i efektywnością działania, a także współpracujących z innymi regionalnymi uczestnikami życia gospodarczego. Zakłada się wzrost dynamiki przychodów ogółem małych i średnich przedsiębiorstw niefinansowych z 103%/101% w 2014 r. do 110%/115% w 2020 r. i 115%/120% w 2030 r. Dodatkowo w efekcie zakładanych działań powinna nastąpić poprawa struktury obszarowej w rolnictwie, mierzona spadkiem udziału gospodarstw rolnych o powierzchni od 1 do 5 ha użytków rolnych w ogólnej liczbie gospodarstw.

**Kluczowe będzie stworzenie stabilnego i przewidywalnego otoczenia regulacyjnego**, m.in. poprzez poprawę jakości ustawodawstwa gospodarczego, reformy systemu danin publicznych oraz sposobu działania instytucji publicznych. Zmniejszą się obciążenia regulacyjne (2015 r. – 122. pozycja w rankingu globalnej konkurencyjności GCI, 2020 r. – 97. pozycja, 2030 r. – 80. pozycja) oraz czas dochodzenia przez przedsiębiorców należności drogą sądową (685 dni w 2014 r., mniej niż 600 dni w 2020 r. i 2030 r.).

**Zmobilizowany zostanie kapitał dla rozwoju, nastąpi zwiększenie stopy inwestycji i poprawa ich jakości, przy większym wykorzystaniu środków krajowych** (wzrost stopy inwestycji z 20,1% w 2015 r. do 22–25% w 2020 r. i utrzymanie w 2030 r. na poziomie 25%). Koordynację wsparcia inwestycji rozwojowych zapewni *Polski Fundusz Rozwoju*. Będzie on inwestował w zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy kraju, uzupełniając zaangażowanie sektora prywatnego w zaspokajaniu potrzeb polskich przedsiębiorstw oraz wspierając priorytetowe segmenty gospodarki. Jego narzędzia będą wykorzystywane do realizacji kluczowych dla rozwoju Polski programów rządowych. W ramach nowej polityki inwestycyjnej podejmowane będą działania na rzecz stworzenia systemu skoordynowanej i profesjonalnej obsługi inwestorów i procesów inwestycyjnych w formule jednego punktu kontaktu, z wykorzystaniem zharmonizowanego katalogu instrumentów wsparcia. Wspierane będą nowe inwestycje realizowane zarówno przez polskie, jak i zagraniczne firmy, kluczowe dla wzrostu innowacyjności gospodarki, restrukturyzacji produkcji, poprawy konkurencyjności i tworzenia wizerunku Polski jako dobrego miejsca do inwestowania. W kontekście budowania kapitału krajowego niezbędne jest zwiększenie oszczędności, m.in. poprzez zachęty do długoterminowego oszczędzania na cele emerytalne, pracownicze plany kapitałowe, czy też wsparcie oszczędzania na cele mieszkaniowe (wzrost oszczędności brutto gospodarstw domowych w relacji do PKB z 1,7% w 2014 r. do 2,2% w 2020 r. i 5% w 2030 r.). Realizacji tego celu służyć będą również działania na rzecz rozwoju rynku kapitałowego, przekładające się dzięki zniesieniu barier w rozwoju rynku kapitałowego na wzrost udziału kapitału prywatnego w finansowaniu inwestycji.

**Elementem pomnażania rodzimego kapitału będzie też ekspansja zagraniczna**, która wymaga zwiększenia umiędzynarodowienia polskiej gospodarki oraz eksportu towarów zaawansowanych technologicznie (udział eksportu wyrobów wysokiej techniki – 8,5% w 2015 r., 10% w 2020 r. i 15% w 2030 r.). Istotnym elementem polityki eksportowej będzie koncentracja wsparcia na branżach stanowiących ważną pozycję eksportową kraju oraz na tych sektorach, które mogą w przyszłości decydować o pozycji konkurencyjnej Polski w świecie. Przeorganizowane zostanie otoczenie instytucjonalne wspierające eksporterów. W ramach Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju zostaną skoordynowane różne instrumenty wsparcia finansowego eksporterów, realizowane dotychczas przez wiele podmiotów – Agencja Rozwoju Przemysłu, Bank Gospodarstwa Krajowego, Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Powstanie Polska Agencja Inwestycji i Handlu S.A. odpowiedzialna za doradztwo w zakresie eksportu, inwestycji oraz ekspansji na rynki międzynarodowe. Zostanie opracowany i wdrożony system promocji polskiej żywności, który zapewni zwiększenie udziału polskich produktów żywnościowych w handlu z rynkami zagranicznymi, poprzez wzrost rozpoznawalności marek i ich konkurencyjności. Działania zintegrowanego, spójnego systemu promocji gospodarki, wspierającego polski eksport i inwestycje, przyniosą poprawę rozpoznawalności polskich produktów i usług za granicą, umacniając

również wizerunek Polski jako pożądanego partnera do współpracy gospodarczej. Przyczynią się one również do otwarcia nowych kierunków ekspansji polskich firm.

**Pogłębiający się dysparytet między wzrostem PKB i wzrostem wydajności a wzrostem płac wymaga wzmocnienia komponentu społecznej solidarności i zrównoważonego rozwoju**, tak by równomiernie dzielić korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego. Zadaniem państwa jest efektywne wykorzystanie potencjałów poszczególnych osób i grup społecznych, w tym budowa modelu polityki gospodarczej i społecznej nastawionej na odbiorcę. Spójność społeczna w rozumieniu równego dostępu do dobrej jakości usług społecznych, a także wyrównywanie poziomu i warunków zatrudnienia pozwoli osiągnąć wzrost dochodów u większej liczby mieszkańców Polski. Jest to warunek *sine qua non* poprawy jakości życia.

**Istotnym elementem interwencji państwa w kontekście zwiększenia spójności społecznej** będzie zapewnienie możliwości wejścia lub powrotu na pozarolniczy rynek pracy, w szczególności osobom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji oraz ludności wiejskiej odchodzącej od rolnictwa (wskaźnik zatrudnienia wg BAEL osób w wieku 20–64 lata – 67,8% w 2015 r., 71% w 2020 r. i 73% w 2030 r.). Kluczowe w zapewnieniu spójności społecznej jest zwiększanie szans zatrudnienia poprzez dostosowanie treści i procesu kształcenia do oczekiwań rynku pracy. Pracodawcy oczekują od nowych pracowników umiejętności bardziej praktycznych, najlepiej powiązanych bezpośrednio z danym sektorem. Kolejnym wyzwaniem jest wsparcie osób najbardziej potrzebujących i wykluczonych z życia społeczno-gospodarczego. 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. Rezultatem podjętych działań będzie zmniejszenie skali ubóstwa w Polsce (wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym w 2015 r. 17,6%, w 2020 r. 14% i w 2030 r. 12%).

**Jednym z najważniejszych wyzwań dla rozwoju kraju są niekorzystne trendy demograficzne**, które przejawiają się ujemnym przyrostem naturalnym, spadkiem udziału osób w wieku aktywności zawodowej oraz szybkim wzrostem udziału osób starszych w całej populacji. Oznacza to znaczny wzrost obciążenia demograficznego, co grozi zwiększeniem obciążeń fiskalnych ponoszonych przez osoby pracujące oraz ogranicza możliwości inwestycyjne i rozwojowe kraju (wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi w 2015 r. 22,8%, w 2020 r. 28,5% i w 2030 r. 35,4%). Mniejsza liczba osób młodych może ponadto wpłynąć na poziom kreatywności społeczeństwa, a więc i na innowacyjność gospodarki. Już dziś w niektórych dziedzinach obserwowany jest niedostatek wykwalifikowanej kadry, co powoduje wzrost znaczenia procesów migracyjnych i konieczność przygotowania efektywnej strategii zarządzania przepływami kapitału ludzkiego. **Szanse na ograniczenie zagrożeń związanych z przemianami demograficznymi tkwią w polityce prorodzinnej oraz ukierunkowanej polityce migracyjnej**, nastawionej na zapewnienie równowagi na rynku pracy. Aktywna polityka prorodzinna może przynieść efekty jedynie wówczas, gdy proponuje kompleksowe rozwiązania, obejmujące działania o charakterze finansowym, instytucjonalnym i prawnym w różnych obszarach życia społeczno-gospodarczego – począwszy od wsparcia finansowego, po opiekę zdrowotną, opiekę nad dzieckiem, zapewnienie potrzeb mieszkaniowych czy wreszcie możliwość godzenia ról zawodowych i rodzinnych. Jednocześnie presja na rynek pracy będzie osłabiana działaniami ukierunkowanymi na pozostawanie na nim osób starszych oraz ukierunkowaną polityką migracyjną. Istotne w kontekście wyzwań demograficznych jest także rozwijanie nowych gałęzi gospodarki, przede wszystkim tzw. srebrnej gospodarki, a więc kreowanie rynku usług i produktów nastawionych na potrzeby starzejącej się populacji. Zwiększający się asortyment produktów i usług dla seniorów – m.in. produktów żywnościowych, związanych z bezpieczeństwem, podtrzymaniem samodzielności, rekreacją i życiem zawodowym – stwarza możliwości w zakresie rozwoju przedsiębiorczości i działalności MŚP w tym sektorze.

W obszarze **rozwój zrównoważony terytorialnie** polityka regionalna w dalszym ciągu będzie wzmocniała terytorialne potencjały rozwojowe i specjalizacje, głównie w kierunku aktywizacji gospodarczej, rozwoju lokalnych rynków pracy i mobilizacji zawodowej mieszkańców. W efekcie **dysproporcje w poziomie rozwoju gospodarczego podregionów** (mierzone poziomem PKB na mieszkańca) **nie będą się pogłębiać**, a jednocześnie wzrosną dochody ich mieszkańców i samorządów terytorialnych. Działania realizowane będą w sposób zintegrowany, łącząc interwencje sektorowe i różne źródła finansowania (unijne i krajowe), z uwzględnieniem specyfiki ponadregionalnej, regionalnej, lokalnej i obszarów funkcjonalnych.

W sposób szczególny potraktowane zostaną **obszary zmagające się z trudnościami o charakterze restrukturyzacyjnym i adaptacyjnym o charakterze regionalnym (Polska Wschodnia, Śląsk)**. W efekcie planowanych interwencji zwiększy się udział inwestycji prywatnych (np. w najłabszych gospodarczo województwach udział nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem zbliży się do średniej krajowej). **Ukierunkowana interwencja dla miast średnich, tracących funkcje społeczno-gospodarcze**, będzie miała na celu aktywizację ich zasobów i potencjałów oraz zapewnienie trwałych podstaw rozwojowych poprzez wzrost aktywności gospodarczej (szczególnie innowacyjnej) i wzrost poziomu zatrudnienia (szczególnie w sektorze usług wyższego rzędu). Sprzyjać to będzie stabilizacji i przywracaniu roli średnich miast jako ważnych centrów aktywności społecznej i gospodarczej w policentrycznym systemie osadniczym. **Jednocześnie Strategia wychodzi naprzeciw największym wyzwaniom dużych miast** poprzez takie działania, jak realizacja strategii niskoemisyjnych (transport publiczny, efektywność energetyczna, jakość powietrza), przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji, poprawa ładu przestrzennego. Kluczowa tutaj będzie lepsza koordynacja działań prorozwojowych podejmowanych w aglomeracjach oraz w obrębie ich obszarów funkcjonalnych. **Pobudzenie rozwoju obszarów wiejskich** to przede wszystkim działania horyzontalne, skierowane m.in. na poprawę warunków dla rozwoju przedsiębiorczości, zwiększającej możliwość podjęcia pracy poza rolnictwem, wzrost dostępności i jakości usług publicznych, podnoszenie kwalifikacji zawodowych i poprawę mobilności międzysektorowej, na które będą miały wpływ m.in. zwiększenie wahadłowej mobilności przestrzennej. Szczególne miejsce w działaniach na rzecz obszarów wiejskich zajmie aktywizacja obszarów zagrożonych marginalizacją. W wyniku interwencji zwiększą się dochody gospodarstw domowych na wsi (wzrost relacji rocznych dochodów na wsi w stosunku do miasta – z 69,5% w 2015 r. do 72% w 2020 r. i 75% w 2030 r.).

Wyzwaniem dla wszystkich polskich regionów jest optymalne **wykorzystanie potencjału rozwojowego dla zwiększenia konkurencyjności gospodarki** i jednocześnie zapewnienie warunków dla trwałego i zrównoważonego rozwoju. Działania w tym obszarze będą dotyczyły wzmocnienia proaktywnej polityki innowacyjnej poprzez doskonalenie płaszczyzny współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a otoczeniem wsparcia innowacji w ramach krajowych i regionalnych systemów innowacji; tworzenia przyjaznych warunków dla rozwoju przedsięwzięć gospodarczych (m.in. infrastruktura techniczna i społeczna, okołobiznesowa) oraz zapewnienia efektywnego systemu finansowania przedsięwzięć rozwojowych w regionach.

W zdecentralizowanym systemie polityki rozwoju **wzmocniona zostanie również odpowiedzialność samorządu terytorialnego za realizację działań rozwojowych i rozwijanie partnerstw międzysektorowych**. Działania będą koncentrowały się na poprawie kompetencji administracji samorządowej, zwiększeniu efektywności wydatkowania publicznych środków finansowych oraz budowie kapitału społecznego i poczuciu współodpowiedzialności kluczowych interesariuszy za rozwój swojego terytorium (samorządów terytorialnych, środowisk biznesu, mieszkańców oraz przedstawicieli nauki).

Przedstawiony model rozwoju gospodarczego i społecznego uwzględnia aktywną rolę państwa i jego administracji<sup>4</sup>. **Jakość funkcjonowania państwa jest jednym z kluczowych czynników konkurencyjności i jednocześnie podstawowym wyznacznikiem możliwości korzystania w pełni ze swobód demokratycznych i praw obywatelskich**. To instytucje tworzą bowiem przestrzeń gospodarczą oraz określają standardy i normy zachowań uczestników procesów gospodarczych, co przekłada się na zdolność poszczególnych przemysłów i sektorów do generowania wyższej jakości dodanej produktu lub usługi. Państwo odgrywać będzie aktywną rolę, kreując popyt na innowacyjne produkty i rozwiązania, a poprzez to stymulując powstawanie wysokopłatnych i lepszych miejsc pracy.

Najważniejszym elementem zmian będzie wzmocnienie strategicznych zdolności państwa do określania i realizacji celów i procesów rozwojowych, w tym dokonanie zmian w systemie zarządzania rozwojem oraz poszczególnych polityk publicznych. Uporządkowany i skoncentrowany wokół wspólnych celów zostanie sposób działania administracji. Określona zostanie rola innych podmiotów w polityce rozwoju, w szczególności samorządu terytorialnego, partnerów społecznych i gospodarczych. Umożliwi to lepsze planowanie i koordynację działań podejmowanych przez różne podmioty, odejście od praktyki „silosowości” i ściślejsze powiązanie programowania z planami budżetowymi. Wprowadzane rozwiązania zwiększą

<sup>4</sup> D. Acemoglu i J. Robinson „*Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*”, D. Rodrik „*Jedna ekonomia wiele recept*”.

efektywność rządzenia w Polsce (zakłada się wzrost wskaźnika z 0,8 w 2015 r. do 1 w 2020 r. i 1,3 w 2030 r.). Uporządkowany system polityk publicznych sprzyjać będzie budowaniu silnej pozycji Polski w strukturach międzynarodowych, tak by uwzględniając interesy krajowe, wpływać na kształt rozwiązań wypracowywanych w ich ramach.

**Realizacji celów Strategii służyć będzie racjonalizacja procesów legislacyjnych.** Spójne, stabilne i przewidywalne otoczenie prawne sprzyjać będzie przedsiębiorczości i realizacji ryzykownych projektów o wysokim nasyceniu innowacyjnymi rozwiązaniami. Mniej restrykcyjne prawo wzmacniać będzie poczucie wspólnoty i budowę społeczeństwa obywatelskiego.

**Ważnym elementem nowoczesnego państwa, czyli cyfrowego państwa usługowego,** jest elektroniczna obsługa obywateli i przedsiębiorców. Poprawi to funkcjonowanie administracji, obniży jej koszty i uprości działalność przedsiębiorstw. Wysokiej jakości usługi na rzecz obywateli, w tym również przedsiębiorców, mają być dostarczane przez nowoczesne rozwiązania informatyczne. Będą one wspierać logiczny i spójny system informacyjny państwa, zbudowany i utrzymywany przy współpracy wszystkich resortów. Zakłada się, że w wyniku podjętych działań zwiększy się odsetek osób korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną – z 16% w 2015 r. do 25% w 2020 r. i 40% w 2030 r.

Warunkiem *sine qua non* realizacji celów Strategii jest poprawa jakości **kapitału ludzkiego** i społecznego. Oznacza to z jednej strony dokonanie zmian w systemie edukacji, w tym w szczególności szkolnictwa zawodowego i szkolnictwa wyższego. Nauczanie powinno być m.in. dopasowane do potrzeb rynku pracy i odpowiadać na zmieniające się warunki gospodarcze kraju. Z drugiej strony zostaną dokonane zmiany w systemie opieki zdrowotnej. Powinny one przyczynić się do dłuższej aktywności zawodowej Polaków i Polek, poprawienia jakości i dostępu do usług oraz lepszego dopasowania opieki do zmieniających się trendów demograficznych.

W nowym modelu duże znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego mają **uwarunkowania infrastrukturalne i środowiskowe**. Stanowią ważny czynnik konkurencyjności gospodarki – są przesłanką podejmowania decyzji inwestycyjnych przez przedsiębiorstwa, wpływają na ich efektywność ekonomiczną. W transporcie priorytetem jest **stworzenie zintegrowanej, wzajemnie powiązanej sieci transportowej poprzez wypełnienie luk inwestycyjnych** (wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej – w 2014 r. 34,6, w 2023 r. 43 i w 2030 r. 45). Duży nacisk zostanie położony również na ograniczanie negatywnego wpływu transportu na środowisko m.in. poprzez wspieranie rozwiązań ograniczających emisję zanieczyszczeń. Kluczowa jednak jest poprawa efektywności wykorzystania środków publicznych oraz zapewnienie koordynacji inwestycji podejmowanych przez administrację rządową i samorządową. **Wzrost efektywności środowiskowego potencjału rozwoju pozwoli na użytkowanie go dla zaspokojenia aktualnych potrzeb rozwojowych i wzrostu jakości życia** oraz zachowania zasobów rozwojowych dla przyszłych pokoleń. Wymaga to wiedzy, innowacyjnego podejścia w rozwiązywaniu problemów oraz takiego gospodarowania zasobami nieodnawialnymi, aby można je było utrzymywać w optymalnym stanie.

Cyfryzacja i innowacyjność potrzebują **odpowiedniej infrastruktury telekomunikacyjnej**. Dostęp do szybkiego Internetu napędza rozwój społeczno-gospodarczy i jest jedną z podstawowych potrzeb, której zaspokojenie umożliwia społeczeństwu korzystanie z usług i aplikacji ułatwiających życie codzienne. Dzięki sieciom szerokopasmowym możliwe jest ograniczenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, m.in. poprzez nowe modele biznesowe, lepsze zautomatyzowanie produkcji czy dostęp do nowych narzędzi cyfrowych. Coraz bardziej zaawansowane usługi cyfrowe wymagają coraz wyższych przepustowości. Rozwój sieci w tym kierunku jest zatem kołem zamachowym innowacji wzmacniających konkurencyjność gospodarki i poziom życia obywateli.

**Warunkiem niezbędnym i koniecznym odpowiedzialnego rozwoju państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego.** Rozpoznawanie, monitorowanie i zapobieganie zagrożeniom, a także zapewnienie zintegrowanych, skutecznych mechanizmów reagowania oraz podnoszenie skuteczności służb państwowych to warunki konieczne do prawidłowego funkcjonowania państwa oraz realizacji jego celów rozwojowych.

**Rozwiązania w obszarze polityki społeczno-gospodarczej będą wdrażane w sposób, który nie naruszy stabilności finansów publicznych.** Oznacza to trudne zadanie pogodzenia potrzeby zapewnienia dochodów publicznych na poziomie pozwalającym na sfinansowanie wydatków państwa z zachowaniem

bezpieczeństwa finansów publicznych. Zakłada się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie mniejszy niż 3% (2,6% w 2015 r.), dług utrzymany zaś zostanie w granicach poniżej 60% (51,1% w 2015 r.). Planowanie społeczno-gospodarcze wspierane będzie w większym stopniu planowaniem budżetowym.

**Realizacja celów *Strategii* będzie wymagała zaangażowania ok. 1,5 bln zł do 2020 r.** Głównym źródłem finansowania działań rozwojowych będą publiczne fundusze krajowe. Rozwój będą wspierały środki UE oraz środki prywatne – ok. 0,6 bln zł. Realizacja celów *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* wymaga **zmian w poziomie i strukturze publicznych wydatków rozwojowych**. Ze względu na nadal duże potrzeby zostanie utrzymany udział nakładów na transport, a lekko wzrośnie na rozwój zasobów ludzkich. Zakłada się zwiększenie nakładów na działania związane z modernizacją przemysłu, a w szczególności na działania zwiększające innowacyjność produktów, usług, technologii i procesów. Zwiększenia wymagają także wydatki wspierające działalność małych i średnich przedsiębiorstw, w tym na rozwój eksportu (zwłaszcza poprzez gwarancje i ubezpieczenia). W związku ze zmianami demograficznymi należy przewidzieć zwiększenie udziału nakładów na ochronę zdrowia. Utrzymana będzie potrzeba podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników w wieku produkcyjnym, jak też wdrożenie elastycznych form pracy dla kobiet i osób starszych. Jednocześnie nastąpi wzrost nakładów na usługi publiczne, w tym także związane z poprawą bezpieczeństwa publicznego. Istotnym działaniem, wymagającym wzrostu nakładów, będą prace nad informatyzacją/cyfryzacją gospodarki, administracji i szeroko zakrojonego funkcjonowania państwa.

Po 2020 r. ciężar finansowania inwestycji publicznych zostanie przeniesiony w większym stopniu na środki krajowe, zarówno publiczne, jak i prywatne. Zadania dotychczas finansowane w ramach polityki spójności będą stopniowo realizowane z krajowych środków publicznych – zarówno z budżetu centralnego, jak i budżetów samorządowych, których rola wzrośnie. Ważna jest zmiana sposobu redystrybucji środków przekazywanych w ramach subwencji i dotacji do JST, aby zapewnić finansowanie zadań własnych samorządów na odpowiednim poziomie. Fundusze z budżetu Unii Europejskiej powinny zostać nakierowane w większym stopniu na realizację projektów innowacyjnych.

***Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* będzie realizowana z wykorzystaniem podejścia projektowego.** W każdym z obszarów dokument wskazuje konkretne projekty (strategiczne i flagowe) służące realizacji celów strategicznych. Projekty strategiczne stanowią wiązkę przedsięwzięć o zróżnicowanym charakterze lub też są punktowe i mają za zadanie pobudzenie innych działań. Projekty flagowe zaś nakierowane są na stworzenie określonych produktów (materialnych lub niematerialnych) albo usług w celu umożliwienia ich zaistnienia na rynku i osiągnięcia efektu pozytywnego oddziaływania na stan polskiej gospodarki. Wdrożenie podejścia projektowego ma na celu operacjonalizację działań przewidzianych w *Strategii* na jak najwcześniejszym etapie, w tym wskazanie podmiotów odpowiedzialnych, tak by zapewnić konsekwentną realizację celów. Podejście to, wraz z przewidzianym systemem monitorowania i oceny, zapewni także włączenie w realizację działań szeroko rozumianych partnerów – społecznych i gospodarczych, społeczeństwa obywatelskiego, świata nauki i samorządów.

Propozycje *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, to **zestaw rozwiązań** wybiegających w przyszłość, tworzących podstawy nowoczesnej gospodarki. Ich realizacja będzie procesem ciągłym, rozłożonym na wiele lat.

## I. Wyzwania rozwojowe kraju

Przez ostatnie 10 lat polska gospodarka rozwijała się w relatywnie szybkim tempie, zwłaszcza na tle innych państw Unii Europejskiej. **Proces konwergencji realnej polskiej gospodarki** w odniesieniu do średniego poziomu rozwoju gospodarczego UE **przebiegał szybciej niż w innych unijnych państwach Europy Środkowo-Wschodniej**. W okresie 2004–2015 dystans pomiędzy Polską a średnią UE-28, mierzona PKB na mieszkańca (w PPS), zmalał o 20 pp. Tempo konwergencji jednak słabnie, a towarzyszy temu wzrost nierówności wewnętrznych w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym.

Na skutek niekorzystnych uwarunkowań zewnętrznych, a także z uwagi na wyczerpywanie się w Polsce prostych rezerw wzrostu, uruchomionych po transformacji ustrojowej (tania siła robocza, środki zewnętrzne, w tym z UE), przy braku nowych czynników napędowych, **wzrost gospodarczy w ostatnich latach spowolnił** – jego średnie roczne tempo obniżyło się z 4,9% (w okresie 2003–2008) do 3,1% (w latach 2009–2015). Istnieje zagrożenie trwałego osłabienia tempa rozwoju gospodarczego w nadchodzących latach w efekcie negatywnych trendów demograficznych (zmniejszanie się populacji w wieku produkcyjnym), niskiego tempa wzrostu produktywności pracy oraz jednej z **najniższych w regionie Europy Środkowo-Wschodniej stopy inwestycji** (w 2015 r. była ona o 3 pp. niższa niż w 2008 r.).

### Dotychczas o szybkim wzroście gospodarczym Polski decydowały przede wszystkim:

- napływ inwestycji zagranicznych, w tym w sektorze produkcyjnym;
- wzrost eksportu wynikający z włączenia się przedsiębiorstw w łańcuchy kooperacyjne firm zachodnich oraz wykorzystania niszy produkcyjnych przez polskie firmy;
- wykorzystywanie atutów wspólnego rynku oraz bliskość geograficzna i kulturowa największych partnerów handlowo-biznesowych;
- inwestycje publiczne w czynniki konkurencyjności, współfinansowane przez środki UE (infrastruktura transportowa, telekomunikacyjna, poprawa jakości środowiska, inne);
- stosunkowo wysoka jakość kapitału ludzkiego, wchodzenie na rynek nowych zasobów pracy i ich przepływ do sektorów o wyższej produktywności;
- wzrost konsumpcji, w szczególności w aglomeracjach miejskich.

Polska gospodarka stoi pod presją bieżących wydarzeń na świecie, a przede wszystkim w Unii Europejskiej oraz w jej bliskim sąsiedztwie. Na szanse rozwojowe Polski wpływają krótkotrwałe czynniki koniunkturalne, w tym presja rynku globalnego, jak i megatrendy, tj. długotrwałe, strukturalne zmiany zachodzące w gospodarce światowej.

Do najczęściej identyfikowanych wyzwań wynikających z obecnej sytuacji politycznej należy m.in. kryzys procesu integracji europejskiej, spowodowany kryzysem migracyjnym, przedłużającym się kryzysem strefy euro, *Brexitem* i słabością systemu politycznego w zakresie podejmowania decyzji zgodnych z oczekiwaniami obywateli. Wśród wyzwań gospodarczych na czoło wysuwają się: zmiany demograficzne, zmiana charakteru procesów globalnej i regionalnej integracji, pogłębiająca się wielobiegowość systemu stosunków międzynarodowych, zmiany klimatyczne, zwiększająca się konkurencja o zasoby, czy też zmiana podejścia do innowacji, rozwój nowoczesnych technologii teleinformatycznych (m.in. chmury obliczeniowe, rozwiązania w obszarze wielkich zbiorów danych – *big data*, Internet Rzeczy – ang. *Internet of Things*, samouczące się maszyny i sztuczna inteligencja) i biomedycznych oraz robotyzacja i automatyzacja procesów produkcyjnych. Wszystkie te wyzwania stają się ważnym wyznacznikiem kształtowania procesów gospodarczych.

### Wyzwania zewnętrzne stojące przed Polską w perspektywie krótkookresowej

- zagrożenie osłabienia dynamiki rozwoju gospodarki światowej, a przede wszystkim zaostrenia problemów u najważniejszych partnerów gospodarczych Polski (konsekwencje
- tendencje do większej integracji w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej, co może skutkować ściślejszą koordynacją polityk gospodarczych, a więc również większą skalą interakcji

- długotrwałego kryzysu finansowego, pogorszenie stanu finansów publicznych, niskie tempo wzrostu gospodarczego i problemy strukturalne w niektórych krajach, utrzymujące się bezrobocie wśród osób młodych, napływ imigrantów, zagrożenie terroryzmem i w ślad za tym rosnący eurosceptycyzm zwiększający ryzyko utrwalenia scenariusza Europy dwóch prędkości);
- osłabienie tempa wzrostu gospodarczego w Chinach w warunkach narastającej nierównowagi wewnętrznej oraz zmiany modelu rozwoju. Presja na wzrost wynagrodzeń i konsumpcji w Chinach w połączeniu ze wzrostem tendencji protekcyjnych w krajach importujących będzie ograniczać atrakcyjność oferty eksportowej tego kraju;
  - sytuacja gospodarcza, społeczna i polityczna w USA i jej oddziaływanie na stabilność systemu międzynarodowego oraz gospodarkę światową; niższe, niż przed kryzysem tempo wzrostu w USA; perspektywa zaostrzenia polityki pieniężnej oraz związanego z tym umocnienia się dolara, może skutkować odpływem kapitału z gospodarek krajów rozwijających się;
  - nierównowaga na rynkach surowców oraz rywalizacja cenowa ich eksporterów grożąca destabilizacją gospodarczą i spadkiem innowacyjności. Z jednej strony niskie ceny surowców powodują mniejszą skłonność przedsiębiorców do inwestowania w alternatywne niskoemisyjne źródła energii oraz poszukiwania energooszczędnych technologii, a z drugiej ograniczają poszukiwania nowych źródeł paliw węglowodorowych, co może prowadzić do kolejnego cyklu wzrostu ich cen;
  - konflikty zbrojne i brak stabilności polityczno-gospodarczej, w tym w krajach na obrzeżach Unii Europejskiej (m.in. Ukraina, Syria), skutkujące m.in. zwiększonym napływem imigrantów. Dotyczy to zarówno migracji ze względów bezpieczeństwa (z terenów bezpośrednio objętych działaniami wojennymi czy prześladowaniami), jak i migracji zarobkowej;
- pomiędzy poszczególnymi gospodarkami (pozytywnymi i negatywnymi). Proces ten może prowadzić do dalszych podziałów w Unii Europejskiej;
- konieczność efektywnego zarządzania procesem opuszczania Unii przez Wielką Brytanię (*Brexit*) oraz jego konsekwencjami, które mogą objąć funkcjonowanie wspólnego rynku, sposób zarządzania gospodarczego w UE, wielkość i kierunki przeznaczenia środków z budżetu UE;
  - zmiany w modelu funkcjonowania budżetu europejskiego, w tym:
    - możliwość zmian w europejskiej polityce spójności polegających nie tylko na zmniejszeniu jej budżetu, ale także zmniejszeniu alokacji gwarantowanych dotychczas dla poszczególnych państw i regionów;
    - możliwość zmian we Wspólnej Polityce Rolnej polegających na zmniejszeniu budżetu i większym powiązaniu tej polityki z celami środowiskowymi, kosztem działań na rzecz podnoszenia konkurencyjności sektora rolno-spożywczego;
  - efekty ekonomiczne wejścia w życie Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP) oraz Kompleksowej Umowy Gospodarczo-Handlowej pomiędzy Unią Europejską a Kanadą (CETA) – potencjalny wzrost możliwości ekspansji na rynek amerykański, liberalizacja dostępu do rynku zamówień publicznych, wzrost konkurencyjności i innowacyjności związany z napływem BIZ i transferem technologii oraz zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego. Jednocześnie porozumienia mogą przynieść negatywne skutki dla rolnictwa, branży chemicznej, czy też powodować nadmierne wzmocnienie pozycji inwestorów zagranicznych;
  - kształtowanie się relacji gospodarczych z Rosją – poza czynnikami politycznymi, istotny wpływ będzie miał proces wychodzenia Rosji z recesji, co z kolei ściśle uzależnione będzie od kształtowania się cen ropy naftowej na rynku światowym.

W nadchodzących dekadach trendy demograficzne będą determinować kształt modelu gospodarczego świata i poszczególnych gospodarek. Starzenie się społeczeństw, nadal znacząca (choć malejąca) liczba „młodych” społeczeństw i państw; migracje oraz żywiolowa urbanizacja wymuszają odpowiednie dostosowania do polityk gospodarczych. Kraje o starzejących się społeczeństwach będą musiały podjąć

wysiłki na rzecz utrzymania poziomu życia obywateli, rozwoju nowych typów usług, a także zapewnienia ciągłości systemów zabezpieczenia społecznego i stabilności finansów publicznych. Ograniczona podaż osób aktywnych zawodowo i zmiany w popycie na pracowników (wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych) będą prowadziły do nasilania się globalnych migracji. Urbanizacja, tworząca bodźce dla rozwoju gospodarczego, będzie jednocześnie zwiększała presję na zasoby pożywienia i wody, a niekontrolowana może powodować nadmierne koszty ekonomiczne i społeczne.

Zmiany klimatu, skutkujące anomaliami pogodowymi w ekstremalnej wersji, w skali świata będą ograniczały dostępność żywności, wody pitnej i energii oraz mogą zagrażać istnieniu niektórych obszarów. Zmieniający się klimat stwarza istotne zagrożenia dla zdrowia ludzi (choroby tropikalne), powoduje powstawanie „wysp ciepła” w miastach oraz utrudnienia w rolnictwie i zaopatrzeniu w wodę. Pod wpływem nowych technologii ulega już zmianom dotychczasowy sposób funkcjonowania dzisiejszych wielkoskalowych przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem i dystrybucją energii.

Kształt globalnych procesów w sferze ekonomicznej, społecznej i militarnej, a także działania światowej społeczności w odniesieniu do środowiska naturalnego będą konsekwencją rozwoju technologii. Moce obliczeniowe i zdolność przechowywania danych stają się dostępne niemal za darmo. Sieci i chmura obliczeniowa zapewnią globalny dostęp do odpowiednich rozwiązań. Media społecznościowe i rozwiązania w sferze bezpieczeństwa cyberprzestrzeni stają się ważnymi obszarami rynku. Nowe technologie produkcji i automatyzacji, takie jak druk 3D i robotyka, prowadzić będą do zmiany funkcjonowania rynku pracy zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się. W przypadku krajów rozwiniętych technologie te przyczynią się do wzrostu produktywności, umożliwiając niwelowanie ograniczeń rozwoju związanych z niedoborami podaży pracy. Zmniejszą też potrzebę stosowania *offshoringu* (szczególnie jeśli skrócenie łańcucha podaży wiązać się będzie z wyraźnymi korzyściami natury ekonomicznej). Z drugiej strony technologie te mogą wywołać efekt analogiczny do powodowanego przez *offshoring* – tj. wyeliminować wiele wymagających niskich i średnich kwalifikacji miejsc pracy, co prowadzić będzie do pogłębienia nierówności wewnątrz państw. W przypadku krajów rozwijających się, szczególnie azjatyckich, nowe technologie będą natomiast prowadziły do rozbudowy potencjału produkcyjnego, a tym samym do dalszego wzrostu konkurencyjności zlokalizowanych w tym regionie producentów i dostawców.

W tendencje globalne wpisuje się również wzrost aspiracji jednostek przejawiający się ich dążeniem do wielowymiarowej samorealizacji. Jest on pochodną sukcesów działań na rzecz ograniczenia ubóstwa, znaczącego wzrostu liczebności klasy średniej w skali świata, wzrostem poziomu wykształcenia ludności globu oraz poprawą w obszarze ochrony zdrowia. Działania i decyzje podejmowane przez jednostki należące do klasy średniej będą w ogólnym rozrachunku decydować o kierunku i skali rozwoju gospodarki światowej, wyznaczać nowe centra wzrostu (przemiany w krajach rozwijających się), a także prowadzić do powszechnego wykorzystywania nowych technologii komunikacyjnych i produkcyjnych. Trend ten wymusza i daje pole dla wzrostu znaczenia jednostkowych inicjatyw – zarówno na poziomie obywateli, jak i przedsiębiorstw – jako sposobu rozwiązywania narastających globalnych wyzwań.

W dłuższej perspektywie dyfuzja wpływu i siły oddziaływania pomiędzy poszczególnymi państwami będzie miała olbrzymi wpływ na kształt świata do 2030 r. Azja prześcignie Amerykę Północną i Europę pod względem: globalnej siły wyrażonej poprzez PKB, wysokości wydatków wojskowych oraz inwestycji w technologie. Chiny staną się prawdopodobnie największą gospodarką, wyprzedzając USA jeszcze na kilka lat przed 2030 r. Kondycja światowej gospodarki będzie w coraz większym stopniu uzależniona od dynamiki gospodarek krajów rozwijających się, bardziej niż od rozwiniętych krajów Zachodu. Obok Chin, Indii i Brazylii na znaczeniu zyskają również inni gracze regionalni tacy jak Kolumbia, Indonezja, RPA i Turcja. Jeśli nie zostaną podjęte zdecydowane działania reformatorskie, nastąpi spadek znaczenia gospodarek Europy, Japonii i Rosji. Dotychczasowe czynniki wpływu poszczególnych państw na arenie globalnej (PKB, liczba ludności, itp.) tracą na znaczeniu, jeśli nie są poparte efektywnym wykorzystaniem nowych mechanizmów – tzw. miękką siłą (*soft power*), w tym tworzeniem sieci współpracy nastawionych na rozwiązywanie pojawiających się wyzwań regionalnych i globalnych.

Polska strategia rozwoju musi stanowić odpowiedź na zidentyfikowane wyzwania w dłuższym horyzoncie czasowym.



### Wyzwania zewnętrzne stojące przed Polską w dłuższym horyzoncie czasowym

- pogłębiająca się koncentracja kapitału oraz związane z nią narastanie nierówności społecznych, przy równoczesnym ubożeniu klasy średniej, skutkujące nasileniem tendencji populistycznych oraz społecznego sprzeciwu wobec globalizacji. Może to prowadzić z jednej strony do osłabienia, o ile wręcz nie regresu, międzynarodowej współpracy gospodarczej, a z drugiej do destabilizacji systemów społecznych i gospodarczych, niosącej szereg negatywnych skutków (m.in. brak zaufania społeczeństw do elit przywódczych i związane z nim osłabienie spójności tkanki społecznej oraz nasilenie globalnych migracji);
- trendy demograficzne (starzenie się społeczeństw), oddziałujące na niemal wszystkie sfery życia gospodarczego i społecznego. Wymuszają one nie tylko przeobrażenie rynku pracy, ale również wpływają na kształt struktury gospodarki, rozwój jej poszczególnych części bądź stagnację innych. Starzejące się społeczeństwo to m.in. możliwy spadek tempa wzrostu produktywności, wzrost udziału wydatków na opiekę zdrowotną i długotrwałą opiekę nad osobami w zaawansowanym wieku, a tym samym ograniczenie puli środków na inwestycje. Równocześnie otwierają one perspektywy rozwoju sektora usług opiekuńczych, technologii dostosowanych do użytkowników i zastosowania inteligentnych maszyn;
- automatyzacja, robotyzacja oraz informatyzacja procesów gospodarczych. Z jednej strony procesy te stwarzają zagrożenie zarówno dla rynku pracy, jak i – w przypadku informatyzacji – bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Z drugiej strony wpływają na wzrost szybkości i elastyczności procesów produkcyjnych, a w rezultacie prowadzą do poprawy konkurencyjności gospodarki;
- niższy poziom pracochłonności nowoczesnych gospodarek – to z jednej strony potrzeba wypracowania mechanizmów dzielenia się pracą, ale z drugiej – impuls dla rozwoju tzw. przemysłu wolnego czasu (turystyki, sportu, branży kulturalno-rozrywkowej) oraz związanych z nią przemysłów kreatywnych, a także wielu usług, w tym medycznych;
- wpływ innowacyjnych rozwiązań i technologii, w tym informacyjnych na wszystkie aspekty życia oraz na funkcjonowanie przedsiębiorstw, jak też rosnący popyt na stały dostęp do informacji stwarzają potencjalne zagrożenie w zakresie bezpieczeństwa, ale też otwierają perspektywy rozwoju i szybszej adaptacji do zmian;
- konieczność uwzględnienia wpływu działalności gospodarczej na środowisko naturalne oraz dostosowywania technik i technologii produkcji, a także nasilające się efekty zmian klimatycznych. Poważne zagrożenie dla stabilności ekosystemów stanowi utrata bioróżnorodności. Równocześnie otwierają się jednak perspektywy rozwoju zielonej gospodarki;
- ograniczone zasoby wody, surowców i energii – stwarzające zagrożenie w kontekście bezpieczeństwa i jakości życia oraz perspektyw rozwoju sektorów bazujących na tych zasobach. Pojawiające się ograniczenia tych zasobów mogą jednak równocześnie stanowić impuls do poszukiwania nowych rozwiązań technologicznych mających na celu zmniejszenie zapotrzebowania na surowce i bardziej efektywne ich wykorzystanie oraz zwiększenie odzysku surowców wtórnych;
- nowe style życia, nowe wzorce konsumpcji i mobilności, rosnąca obecność technologii w życiu codziennym;
- nowe podejście do biznesu młodego pokolenia oznaczające większą akceptację ryzyka działalności i szybszą reakcję na zmiany. Wymaga to stosowania odmiennego, wysoce kreatywnego stylu zarządzania;
- nowe wzorce postępowania w sferze gospodarowania – rozwój finansowania społecznościowego (*crowdfunding*), zmiana sposobu działania funduszy podwyższonego ryzyka (*venture capital*), ekonomia współdzielenia (*sharing economy*) – stanowiące alternatywę dla tradycyjnych modeli biznesowych.

Uwzględnienie wyzwań zewnętrznych warunkujących rozwój Polski, w krótkiej i dłuższej perspektywie czasowej, wymaga zwiększenia zdolności innowacyjnych, aby polska gospodarka mogła przesunąć się w górę łańcucha wartości. Będzie to oznaczało konieczność poprawy jakości edukacji na wszystkich jej szczeblach, zbudowanie wysokiej jakości infrastruktury teleinformatycznej, transportowej i energetycznej. Będzie to również wymagało silnych i skutecznych instytucji publicznych zdolnych zarówno do tworzenia warunków sprzyjających efektywnej alokacji kapitału, jak i do budowy kapitału społecznego niezbędnego do funkcjonowania kreatywnej, konkurencyjnej gospodarki. Działania te pozostają w bezpośrednim (cele w zakresie B+R, edukacji, energii i klimatu) lub pośrednim (cele w zakresie zatrudnienia i ograniczenia wykluczenia społecznego) związku z pięcioma priorytetowymi celami unijnej strategii gospodarczej *Europa 2020*. Szczególnie istotny jest tu fakt, że w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne są ściśle powiązane z celami strategii *Europa 2020* oraz z wyzwaniem makroekonomicznymi określonymi w zaleceniach dla poszczególnych krajów, przyjmowanymi przez Radę UE w toku Semestru Europejskiego. Dodatkowo to powiązanie może być wzmocnione przez określenie warunków wstępnych (*ex ante*) dostępu do tych funduszy. Ważnym punktem odniesienia dla kształtowania sektorowych polityk gospodarczych są zalecenia Rady dla Polski (ang. *Country-Specific Recommendations*), formułowane corocznie w ramach Semestru Europejskiego.

Uzyskanie trwałego wzrostu gospodarczego, który będzie stanowił podstawę do wzrostu dochodów mieszkańców, **utrudniają** zwłaszcza **następujące czynniki**:

#### Czynniki wewnętrzne wpływające negatywnie na stabilne perspektywy rozwoju Polski

- oparcie wzrostu i konkurencyjności firm głównie na czynnikach kosztowych (w tym niskich kosztach pracy);
- niekorzystne procesy demograficzne – starzenie się społeczeństwa oraz migracje z Polski negatywnie oddziałujące na perspektywę zapewnienia odpowiednio wykwalifikowanych i kreatywnych pracowników
- niski poziom oszczędności prywatnych i jednocześnie niewykorzystanie krajowych zasobów kapitału;
- niska innowacyjność gospodarki wynikająca przede wszystkim z:
  - niewystarczających bodźców dla podejmowania działań innowacyjnych,
  - niewielkiego popytu na nowe technologie wśród polskich firm,
  - niskiej efektywności współpracy pomiędzy sektorem naukowo-badawczym, administracją i biznesem.
- potencjalne niepowodzenia w obszarze rozbudowy infrastruktury teleinformatycznej niezbędnej do zapewnienia polskim przedsiębiorcom odpowiedniego dostępu do rozwiązań z zakresu TIK, które będą determinować w najbliższych dekadach zdolność konkurencyjną poszczególnych podmiotów gospodarujących, a w rezultacie gospodarek regionów i państw;
- struktura gospodarki/przemysłu oparta przede
- brak długookresowych strategii dostosowań do warunków ekonomicznych w niektórych sektorach, w szczególności silnie regulowanych i nadzorowanych przez państwo (energetyka, wydobywanie węgla);
- zbyt mało dobrze wynagradzanych (i stabilnych) kreatywnych miejsc pracy, szczególnie na obszarach wiejskich, gwarantujących równocześnie samorealizację zawodową oraz generujących wysoką wartość dodaną dla gospodarki;
- stosunkowo niskie i niezbyt efektywne wykorzystywanie dostępnych i potencjalnych zasobów pracy, niedopasowanie kwalifikacji do potrzeb rynku itp.;
- niska skuteczność państwa i instytucji gospodarczych w kreowaniu warunków dla rozwoju opartego na zaufaniu (kapitał społeczny) oraz dla wzrostu opartego na wiedzy i poszukiwaniu nowych nisz rynkowych w kraju i za granicą;
- postępujące rozwarstwienie dochodowe i społeczne, wynikające m.in. z selektywnie ograniczonego dostępu do dóbr i usług publicznych (np. ochrona zdrowia, transport publiczny, Internet itp.);
- utrzymujące się nierówności terytorialne w sferze rozwoju gospodarczego, skutkujące występowaniem obszarów ograniczonego dostępu do usług publicznych oraz słabym wykorzystaniem lokalnych potencjałów.

wszystkim na tradycyjnych sektorach wytwarzających produkty o niskiej wartości dodanej;

Analiza bieżących tendencji gospodarczych potwierdza istnienie, zdiagnozowanych uprzednio w *Planie na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, barier rozwojowych (pułapek rozwojowych), które mogą się dalej utrzymywać i utrudnić zerwanie z modelem rozwoju częściowo zależnego. Bez impulsów prorozwojowych i proinnowacyjnych w gospodarce i państwie nasilą się negatywne trendy, których skutki będą odczuwalne w perspektywie długofalowej.

## Pułapki rozwojowe

### **pułapka średniego dochodu**

**PKB per capita Polski to tylko 45% PKB per capita USA. Połowa Polaków zarabia mniej, niż 2,5 tys. zł „na rękę”.**

**Pensje są ok. 3-krotnie mniejsze (nominalnie) niż w krajach wysoko rozwiniętych.**

W ostatnich 25 latach Polska zmniejszała dystans do krajów rozwiniętych. Obecnie jednak obserwujemy wyczerpywanie się dotychczasowych dźwigni wzrostu i konkurencyjności. Bez zbudowania nowych Polka utknie w gronie krajów o średnim dochodzie, dlatego potrzebne są nowe lokomotywy rozwoju. Istotą wyzwania jest kontynuowanie wzrostu produktywności przy zasadniczym zwiększeniu poziomu wynagrodzeń, bez znaczącej utraty konkurencyjności. Skuteczna realizacja koncepcji wzrostu opartego na płacach (*wage-led growth*) w krótkim okresie korzystnie wpłynie na poziom koniunktury gospodarczej, zaś w dłuższym okresie mogłaby przełożyć się na przyspieszenie procesu modernizacji gospodarki.

Zrównoważony wzrost gospodarczy wymaga zapewnienia właściwych proporcji pomiędzy zaangażowanym w gospodarkę kapitałem zagranicznym i krajowym. Dotychczasowy model rozwoju w dużej części bazował na kapitale zagranicznym. Jego obecność w naszej gospodarce jest ważna i pożądana – umożliwi bowiem wypełnienie luki kapitałowej. Było to szczególnie istotne w okresie transformacji i pozytywnie wpłynęło na wzrost PKB, eksportu i przyczyniło się do transferu technologii. Jednak dziś Polska znajduje się w innej fazie rozwoju, a obawy o długookresową stabilność w niepewnym otoczeniu międzynarodowym rodzi brak dostatecznie silnego kapitału krajowego (niski poziom inwestycji prywatnych, niski poziom oszczędności oraz brak wystarczająco skutecznych zachęt dla lokowania tego kapitału w projekty mogące generować znaczący efekt mnożnikowy w gospodarce – przy równoczesnym niedoborze takich projektów). Krajowy kapitał jest bowiem podstawą stabilności wszystkich gospodarek rozwiniętych i dynamiczny wzrost jego roli stanowi priorytet.

### **pułapka braku równowagi**

**95 mld zł rocznie trafia do zagranicznych inwestorów. 2 bln zł wynoszą zagraniczne pasywa Polski. 2/3 polskiego eksportu i 50% produkcji przemysłu tworzą firmy z kapitałem zagranicznym.**

### **pułapka przeciętnego produktu**

**Wydatki na B+R to obecnie 1% PKB. Tylko 6 polskich firm to światowe czempiony. Tylko 13% MŚP wprowadza innowacje (31% w UE). Tylko 8,5% eksportu ma charakter innowacyjny.**

Zbyt wiele polskich firm opiera swoją konkurencyjność na dostarczaniu nieskomplikowanych produktów po najniższej możliwej cenie. Jest to najczęściej skutek funkcjonowania w otoczeniu gospodarczym kształtowanym przez prymat najniższej ceny (np. przetargi publiczne), a nie kryteria jakości usługi lub produktu, wiarygodności kontrahenta, czy stosowane standardy warunków pracowniczych. Powszechne stosowanie kryterium najniższej ceny ogranicza wzrost innowacyjności polskiej gospodarki, powstawanie wysoko płatnych miejsc pracy i konkurowanie na bazie kompetencji oraz unikalnych umiejętności pracowników. Polska ma niewielu czempionów gospodarczych, a jednocześnie niewiele małych lub średnich przedsiębiorstw ma możliwość wprowadzenia innowacji na rynek. Fundamentalnym wyzwaniem jest włączenie Polski w główny nurt czwartej rewolucji przemysłowej i zakotwiczenie rozwiązań cyfrowych w działaniach służących realizacji celów strategicznych, prowadzące do zapewnienia

optymalnego wykorzystania w ramach tych działań kapitału intelektualnego znajdującego się w posiadaniu Polaków w kraju i za granicą.

Wyż demograficzny w latach 80. XX wieku kształtował polski model konkurencyjności gospodarczej opartej na niskich kosztach pracy, który jednocześnie skłaniał wielu młodych, zdolnych i przedsiębiorczych ludzi do emigracji, a tym, którzy pozostali, utrudniał decyzję o założeniu rodziny lub posiadaniu więcej niż jednego dziecka. W konsekwencji Polska notowała duże ubytki młodej, wysoko kwalifikowanej kadry pracowniczej i niską dzietność (do czego doprowadziły również zmiany modelu życia – nadmierny wzrost postaw konsumpcyjnych). Oba te czynniki mogą w najbliższych dekadach doprowadzić zarówno do ograniczenia podaży pracy, jak i do kryzysu systemu ubezpieczeń społecznych

#### **pułapka słabości instytucjonalnej**

**Luka wpływów z podatku VAT to 35–55 mld zł.**

**Luka wpływów z podatku CIT to 10–40 mld zł.**

**44 nowelizacje ustawy o VAT od 2004 roku.**

**Przewlekłość procedur postępowań sądowych i administracyjnych.**

**Niska efektywność instytucji państwa.**

**Brak skutecznej koordynacji polityk publicznych.**

Dostrzegając – w ślad za koncepcją nowej ekonomii strukturalnej prezentowaną przez J. Lina czy też wskazaniem D. Acemoglu i J. Robinsona – znaczenie sfery instytucjonalnej w kreowaniu warunków do nie tylko proefektywnościowej, ale również jakościowej transformacji gospodarki tworzącej podstawy długookresowego wzrostu gospodarczego, wśród kluczowych wyzwań należy wymienić poprawę koordynacji działań instytucji publicznych w Polsce, wzrost ich efektywności oraz jasny podział obowiązków pomiędzy administracją rządową a samorządową. Mimo stale rosnących kosztów funkcjonowania, organy państwa nie realizują jasno określonych celów rozwojowych, kierując się zbyt często wymogami tzw. kalendarza politycznego. Konsekwencją takiej sytuacji jest osłabienie „determinacji strategicznej” realizowanych działań. Ponadto polityki publiczne nie zawsze są powiązane z instrumentami finansowymi. Słabość instytucjonalna to czynnik, który w dużej mierze pogłębia skalę negatywnego oddziaływania wszystkich pozostałych barier wzrostu. To właśnie nieefektywne państwo jest w istotnym stopniu odpowiedzialne za brak działań wspierających budowanie polskich oszczędności i kapitału, za brak dążenia do konkurowania wiedzą i jakością, zamiast tylko kosztami, brak aktywnej polityki demograficznej oraz niski poziom zaufania społecznego, który ma istotne negatywne znaczenie dla prowadzenia działalności gospodarczej.

Niezależnie od zidentyfikowanych pułapek rozwojowych poważnym zagrożeniem dla rozwoju Polski jest **rozwarstwienie społeczne i utrzymujące się silne zróżnicowania przestrzenne w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego**. Wzrost dochodów ludzi najbogatszych, przy rosnącej biedzie osób najuboższych, jest jednym z poważnych problemów świata, w tym znacznej części krajów wysokorozwiniętych. W Polsce wzrost gospodarczy w ostatnich 10 latach przyczynił się do wzrostu realnych dochodów Polaków, jednak nie spowodowało to znaczącego ograniczenia dysproporcji w dochodach. Współczynnik Giniego, obrazujący nierówności dochodowe, zmniejszył się w ostatnich latach w Polsce z 32,2 w 2007 r. do 30,6 w 2015 r., ale skala tej zmiany nie jest na tyle duża, by można było uznać, że poziom rozwarstwienia społecznego nie stanowi czynnika ograniczającego rozwój. Dysproporcje w dochodach są rzeczą naturalną w gospodarkach wolnorynkowych, niemniej w sytuacji pogłębiania się tego zjawiska mogą prowadzić do napięć społecznych.

Podobnie nierozwiązanym problemem w skali światowej są rosnące dysproporcje w rozwoju poszczególnych regionów/terytoriów. Najczęściej największymi beneficjentami wzrostu gospodarczego są regiony/miasta/obszary najlepiej rozwinięte, o dużym potencjale gospodarczym, zasobach ludzkich oraz rozwiniętej infrastrukturze, gdzie występuje naturalna skłonność do koncentrowania się działalności innowacyjnej. Integracja Polski z UE pozwoliła na istotne zmniejszenie dystansu rozwojowego Polski

#### **pułapka demograficzna**

**Jeżeli obecny trend nie zostanie powstrzymany, rok 2016 będzie początkiem ciągłego spadku liczby Polaków w wieku produkcyjnym.**

**Dziś żyje 7 mln osób w wieku przedprodukcyjnym (0–17 lat), za 20 lat będzie to 5,6 mln.**

w stosunku do średniej unijnej, przy czym szczególnie szybkie tempo wzrostu odnotowały województwa najbardziej rozwinięte gospodarczo oraz duże miasta. W 2014 r. najwyższy poziom PKB *per capita* w stosunku do średniej osiągnęło woj. mazowieckie (108%), które jednocześnie było jednym z najszybciej rozwijających się regionów w Europie, natomiast poziom PKB Warszawy trzykrotnie przewyższał średnią krajową. Zróżnicowania przestrzenne w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego w znacznej mierze uwarunkowane są historycznie. Narastanie dysproporcji rozwojowych jest m.in. konsekwencją postępującej deindustrializacji oraz geograficznie selektywnego napływu inwestycji (głównie zagranicznych), regionalnych różnic w wydajności pracy, niezrównoważenia podaży i popytu na lokalnych rynkach pracy, a także zróżnicowanego poziomu dostępności transportowej, mającej kluczowe znaczenie dla uczestnictwa w rynku pracy i dostępności do usług publicznych. Dodatkowo nasilają je nierównomiernie rozłożone procesy migracyjne, w układzie wewnętrznym nakierowane głównie na Warszawę i inne duże ośrodki miejskie, co przyczynia się do niekorzystnych zmian struktury wieku ludności w regionach peryferyjnych oraz stopniowego „wypłukiwania” z lokalnych rynków pracy osób lepiej wykształconych i bardziej przedsiębiorczych.

### Scenariusze rozwojowe do 2030 roku

Analiza długookresowego potencjału wzrostowego wskazuje, że wzrost produktywności na poziomie 3,4% w okresie 1990–2015 wyznacza dla Polski optymistyczną perspektywę na kolejne 15 lat. Analizując i prognozując długookresowe trendy produktywności, trzeba też zwrócić uwagę na współzależności międzynarodowe. W krótkim i średnim okresie największy wpływ na aktywność gospodarczą w Polsce mają zmiany w gospodarce niemieckiej, czyli u głównego partnera handlowego. Jednak w długim okresie źródło największych oddziaływań na unijną i polską gospodarkę znajduje się w Stanach Zjednoczonych. Kraj ten wyznacza trendy technologiczne na świecie, a przy tym wielkość gospodarki i jej znaczenie finansowe (rozliczenia w dolarach, rola amerykańskich centrów finansowych) sprawiają, że oddziałuje na świat wieloma kanałami. Trendy rozwojowe dla polskiej gospodarki uwzględniają scenariusze rozwoju gospodarki amerykańskiej (scenariusz bazowy przewiduje wzrost produktywności w tempie 1,7%). Zagregowana prognoza długookresowego wzrostu produktywności dla UE wynosi 1,6%.

Na podstawie badań modelowych oraz analiz szczegółowych przyjmuje się, że **długookresowy wzrost produktywności** w przypadku Polski znajdzie się w przedziale 1,8–3,6% (poziom 2,6% to scenariusz bazowy). Założenie takie wpisuje się w długookresowe prognozy produktywności OECD. Prognoza ta jest również zbieżna z długookresowymi trendami wzrostu i konwergencji. Tempo rozwoju będzie niższe niż w ćwierćwieczu po transformacji, co wynika z ówczesnego przyspieszenia i skali przemian gospodarczych (wprowadzenie gospodarki rynkowej, prywatyzacja majątku państwowego, przystąpienie do Unii Europejskiej i wiążący się z tym spadek premii za ryzyko). W scenariuszu bazowym i optymistycznym Polska będzie kontynuowała zbliżanie się do średniej unijnej, ale w scenariuszu pesymistycznym nastąpi w tym zakresie regres.

**Scenariusz pesymistyczny** oznaczałby, że w Polsce zatrzymuje się proces konwergencji w stosunku do krajów rozwiniętych lub że w krajach rozwiniętych następuje stagnacja produktywności. Wydaje się jednak, że prawdopodobieństwo tej ścieżki jest minimalne. Globalny wzrost produktywności oraz wzrost tzw. granicy technologicznej był w miarę stabilny od początku rewolucji przemysłowej. Zdarzały się okresy szybszego i wolniejszego wzrostu, ale świat znajduje się na względnie stabilnej ścieżce rozwojowej. Wśród tzw. krajów doganiających epizody zatrzymania konwergencji zdarzały się – doświadczyła ich większość krajów peryferyjnych Europy. Przyczyny takich pułapek rozwojowych mogą być bardzo różne, a sama konwergencja nie jest procesem idealnie liniowym. Jej istotą jest powolne nabywanie pewnych umiejętności, akumulowanie kapitału rzeczowego i ludzkiego, a w tym procesie mogą pojawiać się długotrwałe odchylenia od trendu.

Z kolei **scenariusz optymistyczny** oznaczałby kontynuację trendu potransformacyjnego. Do realizacji takiej ścieżki niezbędny byłby jednak istotny impuls pobudzający gospodarkę powyżej trendu. Za taki można by uznać oddziaływanie czynników krajowych (wyraźnie lepsza polityka gospodarcza), jak i zewnętrznych (istotne przyspieszenie dynamiki produktywności w krajach rozwiniętych).

W wyniku założeń związanych z rozwojem gospodarki Polski, zmianami w jej strukturze, a przede wszystkim stabilnym wzrostem jej produktywności wynikającym z lepszego wykorzystania obu czynników produkcji, a więc pracy i kapitału, **PKB per capita Polski wzrośnie w stosunku do średniej UE-28 w 2030 r.** (w scenariuszu bazowym przekroczy 80%, w porównaniu z 69% w roku 2015). W scenariuszu pesymistycznym zaobserwujemy spadek do 66%, a w scenariuszu optymistycznym – wzrost do 100%. Ścieżka wzrostu dochodu do dyspozycji *per capita* będzie zbieżna. Osiągnięcie **średniej unijnej do 2030 r.** wydaje się optymistyczną wizją, ale szansa takiego scenariusza znacząco wzrosłaby przy korzystnych przemianach na polskim rynku pracy. Reformy w tym zakresie powinny przełożyć się na wzrost dochodu na mieszkańca o jedną piątą wobec poziomu zakładającego niekorzystne wskaźniki zatrudnienia.

Reformy rynku pracy są również niezbędne w świetle wyzwań demograficznych, które stoją przed Polską (również w kontekście stabilności finansów publicznych i systemu zabezpieczenia społecznego). Prognozy przedstawione w raporcie Komisji Europejskiej (*The 2015 Aging Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies*) obejmują lata 2013–2060 i wskazują, że w tym okresie **liczba ludności Polski zmniejszy się z 38,5 mln do 33,2 mln osób, a tempo spadku będzie z biegiem czasu narastało.** Na spadek ten złożą się przede wszystkim dwa czynniki – utrzymujący się niski współczynnik dzietności i saldo migracji, które w najbliższych dwóch dekadach przyjmie wartość ujemną lub zbliżoną do zera. Projekcje demograficzne Eurostatu czy ONZ wskazują na odpływ ludności netto z Polski do 2030 r., w rezultacie czego współczynnik obciążenia demograficznego może w tym czasie znacząco wzrosnąć. Możliwe są również zjawiska korygujące trend w obie strony, m.in. silne przepływy pracowników z Ukrainy.

**Wskaźniki zatrudnienia do 2030 r.** zostaną zdeterminowane przede wszystkim przez dwie grupy czynników – ogólną kondycję makroekonomiczną kraju, czyli głównie dynamikę produktywności, oraz kształt rynku pracy. W najbardziej prawdopodobnym scenariuszu w 2020 r. stopa zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata wyniesie do 71%, wobec 67,8% w roku 2015 (scenariusz pesymistyczny to stopa zatrudnienia na poziomie 66%; z kolei optymistyczny – 76%). Prognozuje się utrzymanie liczby pracujących w perspektywie do 2020 r. na stałym poziomie. Będzie się jednak zmieniać struktura zatrudnienia – ubędzie miejsc pracy w sektorze rolnictwa i w przemyśle, wzrośnie zaś liczba miejsc pracy w sektorze usług, szczególnie na stanowiskach specjalistów. Utrzyma się popyt na wykwalifikowaną siłę roboczą, zmniejszy się z kolei zainteresowanie pracami prostymi, niewymagającymi wysokich kwalifikacji. Oczekiwana skala imigracji zarobkowej nie pozwoli w całości wypełnić luk na rynku pracy.

Zakładany scenariusz wskazuje również na wyższe stopy zatrudnienia w najmłodszej i najstarszej grupie wiekowej, szczególnie wśród kobiet. Poprawie sytuacji na rynku pracy sprzyjałyby również odpowiednia struktura zatrudnienia (wzrost udziału grup wiekowych 35–50 lat), a także rozwiązania instytucjonalne: rozwój systemu opieki nad dziećmi, bodźce do podejmowania pracy na część etatu (*part-time*) czy obniżenie klina podatkowego. Prognoza bazowa oparta jest na założeniu, że nie wystąpią w Polsce zmiany instytucjonalne, które będą wprowadzały negatywne bodźce dla podaży pracy i popytu na pracę. Odmienne skutki może zostać odnotowany w warunkach nadmiernego wzrostu płacy minimalnej, zwiększenia transferów fiskalnych niezależnych od podejmowania pracy, czy wzrostu klina podatkowego w reakcji na rosnące koszty służby zdrowia. Obniżenie wieku emerytalnego bez odpowiednich zachęt do pozostawania na rynku pracy również może skutkować ograniczeniem podaży pracy.

Dodatkowo postęp techniczny, przejawiający się w rosnącej digitalizacji i automatyzacji procesów ekonomicznych (również społecznych), wpłynie na ograniczenie ogólnego popytu na pracę bądź, co bardziej prawdopodobne, zaważy w istotny sposób na jego strukturze, co może prowadzić do procesów polaryzacji rynku pracy. W rezultacie, wraz z rozwojem „Przemysłu 4.0”, który stanowi jeden z obszarów priorytetowych *Strategii* i jest kluczowy dla poprawy pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki, praca ludzka będzie wypierana przez nowoczesne technologie. Równolegle wzrośnie popyt na pracowników o nowych umiejętnościach i kwalifikacjach.

Wzrost PKB *per capita* umożliwi **poprawę sytuacji w sferze zagrożenia ubóstwem i wykluczenia społecznego**, choć proces ten w nadchodzących piętnastu latach w Polsce będzie już wyraźnie wolniejszy niż w minionym okresie. W 2030 r. stopa zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym będzie w Polsce na poziomie dzisiejszym w Austrii, Danii czy Finlandii. Wskaźnik powinien obniżyć się o 1/3 (scenariusz bazowy). Negatywny rozwój sytuacji wyhamuje ten proces, choć nawet w tym przypadku dojdzie do ograniczenia wskaźnika o ok. 1/5. Należy jednak mieć na uwadze, że presja ze strony wydatków na służbę

zdrowia oraz wsparcia osób starszych będzie na tyle silna, że realna wartość transferów wspierających zostanie zmniejszona. Ich kształt i skala muszą wynikać z reguł efektywnych transferów fiskalnych.

**Zróżnicowanie dochodowe między województwami i wewnątrz województw w Polsce** zwiększało się w ostatniej dekadzie. Nie istnieją strukturalne przyczyny, dla których skala nierówności międzyregionalnych miałyby być w Polsce większa niż w Hiszpanii, Francji czy Niemczech. W oparciu o to założenie oraz na podstawie szacunków wpływu funduszy strukturalnych na poszczególne regiony – ocenia się, że bez wyraźnej interwencji polityki społecznej zróżnicowanie międzyregionalne, opisane jako odchylenie standardowe relatywnego poziomu PKB *per capita*, może nie być znacząco mniejsze niż notowane obecnie.

**Wzrost stopy inwestycji** będzie wynikał ze zwiększonej skali odtwarzania majątku trwałego (m.in. w energetyce; Polska należy do krajów o najwyższym stopniu zużycia majątku w krajach UE i OECD) czy też rosnącej stopy oszczędności prywatnych (tzw. *home-bias*, czyli skłonności do lokowania oszczędności w kraju). Istotne będą również – klimat dla inwestycji zagranicznych, otoczenie regulacyjne, zdolność ekspansji zagranicznej firm, stabilność otoczenia makroekonomicznego, a także polityka inwestycyjna państwa. Wsparciem w tym zakresie będzie nie tylko wzrost produktywności i powiązany z nim wyższy poziom umiędzynarodowienia gospodarki, ale również przejrzysta polityka regulacyjna, szczególnie w obszarze energii i infrastruktury, gdzie istotna jest współpraca sektora publicznego i prywatnego. Wzrostowi stopy inwestycji sprzyjałby też rozwój rynku kapitałowego wynikający z reform w obszarze nadzoru finansowego, a także zmian w standardach ładu korporacyjnego, szczególnie w spółkach skarbu państwa. To umożliwi zwiększenie stopy inwestycji z prognozowanych w 2030 r. 22,5% do 25,5% (wynikających ze scenariusza optymistycznego). Wzrostowi stopy oszczędności będzie sprzyjał szybszy wzrost: dochodu rozporządzalnego dzięki bardziej dynamicznemu wzrostowi produktywności, wykształcenia ludności, edukacji ekonomicznej i rozumienia znaczenia posiadania oszczędności, w tym szczególnie świadomości spadającej stopy zastąpienia emerytalnego. Wyższą stopę oszczędności można uzyskać poprzez rozwój kapitałowego filaru systemu emerytalnego albo obniżenie opodatkowania oszczędności. W odmiennej sytuacji – urzeczywistnienie scenariusza pesymistycznego będzie skutkowało stopą inwestycji na poziomie porównywalnym do obecnego (ok. 19%).

Jedną z głównych cech globalnej gospodarki w ostatnich kilku dekadach był **wzrost udziału handlu międzynarodowego** w generowaniu dochodów. Zdecydowana większość krajów świata zwiększyła znacząco udział eksportu w PKB. W ten trend wpisuje się Polska i należy sądzić, że nie dojdzie tu do zakłóceń, choć będzie malała premia eksportowa (nadwyżka dynamiki eksportu nad dynamiką dochodu). Rolą interwencji w ramach *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* jest utrzymanie wysokiego tempa wzrostu eksportu **towarów** na poziomie ok. 7% (który jest wskaźnikiem scenariusza optymistycznego), podczas gdy brak działań w tym obszarze umożliwi najwyżej 5% wzrost eksportu (scenariusz bazowy). Będzie to wynikało zarówno z poprawy produktywności gospodarki, zwiększenia jej atrakcyjności inwestycyjnej, rosnącej penetracji rynków zagranicznych przez polskie przedsiębiorstwa, ale również z dalszego rozwoju międzynarodowych łańcuchów produkcji oraz przyspieszenia globalnej integracji rynków usług oraz postępu w usuwaniu barier regulacyjnych na jednolitym rynku europejskim. **Wyższy poziom produktywności stosowanych technologii oraz innowacyjności naszej produkcji zagwarantuje poprawę partycypacji w łańcuchu produkcji globalnej przetworzonych wyrobów przemysłowych. To z kolei przyczyni się do uzyskania silnych przyczółków eksportowych w sektorach/branżach generujących większą wartość dodaną oraz ograniczenie importochłonności gospodarki.** Zaostrenie zjawisk protekcjonistycznych w skali międzynarodowej zdecydowanie utrudni zwiększenie poziomu internacjonalizacji polskiej gospodarki. A w przypadku dodatkowego pogorszenia się koniunktury światowej może obniżyć średnie tempo wzrostu eksportu do ok. 2%. Jednocześnie prognozy potwierdzają realność zwiększenia eksportu wyrobów wysokiej techniki do poziomu 15,8% naszej sprzedaży. Dodatkowe wysiłki w tym zakresie mogą zwiększyć ten poziom do ponad 23% (scenariusz optymistyczny). Z kolei wystąpienie negatywnych tendencji może spowodować spadek wartości wyżej zaawansowanych produktów w naszej ofercie eksportowej i zmniejszenie się ich udziału do poniżej 10%.

**Wzrost polskich inwestycji bezpośrednich za granicą** będzie naturalną konsekwencją wzrostu gospodarki, rozwoju średnich i dużych polskich firm oraz rosnącego zaawansowania technologicznego. Istnieje zależność między poziomem BIZ a poziomem PKB, produktywnością, otwartością na eksport i zagraniczne inwestycje oraz regulacjami dotyczącymi handlu. Istotne znaczenie dla wielkości polskich inwestycji

zagranicznych będzie miało również zwiększenie wsparcia instytucjonalnego ze strony państwa. Instytucje państwowe, jak i różne ich agendy oraz fundacje prywatne, będą w większym stopniu niż dotychczas wspierały polskie podmioty, m.in. poprzez usuwanie nieformalnych barier dla inwestycji. Polscy przedsiębiorcy często zgłaszają, że bariery nieformalne bywają dużo bardziej uciążliwe niż te formalne. Na tej podstawie ocenia się, że może dojść do podwojenia skumulowanej wartości polskich inwestycji za granicą (wg scenariusza bazowego), a naturalny trend do poszukiwania szans rozwojowych poza granicami kraju sprawi, że wzrost inwestycji nastąpi nawet w warunkach scenariusza pesymistycznego (choć jego skala będzie mniejsza). Realizacja scenariusza optymistycznego może dodatkowo zwiększyć zagraniczne zaangażowanie polskich firm o kolejne 50%.

Dla podtrzymania wzrostu produktywności w kolejnych latach polska gospodarka powinna cechować się **odpowiednią strukturą sektorową i technologiczną**. Struktura polskiej gospodarki to pochodna uwarunkowań historycznych, rozwojowych, podejmowanych polityk, a także tendencji globalnych. Uwzględniając obiektywne przesłanki, przesunięcia międzysektorowe nie będą decydujące. Większych zmian należy oczekiwać w układzie branżowym i w poziomie zaawansowania technologicznego.

Ogólne tendencje w krajach rozwiniętych to **stały wzrost produkcji przetwórstwa przemysłowego**, a jednocześnie zauważalna deindustrializacja relatywna (spadek udziału przemysłu w PKB i zatrudnieniu). Wynika to z odmiennych potrzeb bogacących się społeczeństw, a także relacji w wydajności i cenach między towarami przemysłowymi a usługami, wzmacnianych dodatkowo przenoszeniem części produkcji do państw rozwijających się i gospodarek wschodzących.

W ocenie perspektyw rozwoju zakłada się, że Polska będzie odbiegała od ogólnoeuropejskiego trendu w podobny sposób jak Niemcy, choć niższy stopień złożoności gospodarczej nie pozwoli na zrównanie tych gospodarek pod kątem poziomu industrializacji. Do 2030 r. udział wartości dodanej przetwórstwa spadnie poniżej notowanego obecnie, nadal jednak będzie należał do najwyższych w Europie. Wsparciem w procesach rozwoju przemysłu byłaby poprawa konkurencyjności gospodarki i zwiększenie jej atrakcyjności inwestycyjnej. W takim kierunku będą też działały polityki sprzyjające wzrostowi udziału produktów wysokiej i średniej techniki w produkcji przemysłowej. W bazowym scenariuszu prognozy udział ten rośnie z 25,8% w 2015 r. do 27,9% w 2030 r. Znaczący wzrost mógłby wystąpić w przypadku dużego wzrostu uprzemysłowienia. Do ziszczenia się scenariusza optymistycznego (o 6 pp. wyższy) niezbędne są dodatkowe instrumenty wsparcia sektorów zidentyfikowanych w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* jako strategiczne, a także wykorzystanie mechanizmu współpracy i dyfuzji technologii.

**Firmy będą skłonne więcej inwestować w B+R**, kiedy dokonywanie prostych zakupów technologii przestanie być opłacalne – jest to proces powolny, warunkowany naturalnymi bodźcami ekonomicznymi. Od tego będzie zależało, czy wydatki na B+R wzrosną do 2030 r. do 2% czy 3% PKB, a także czy udział sektora prywatnego w nakładach B+R w 2030 r. wyniesie 65%, czy w scenariuszu optymistycznym 73%. Wraz z rozwojem, biznes zyskuje coraz więcej bodźców do angażowania środków finansowych w działalność badawczą, ponieważ możliwości zakupu tanich technologii się kończą. **Wydatki badawczo-rozwojowe** determinowane są przez kilka grup czynników: cechy firm, bodźce fiskalne, konkurencyjność rynków, dostępność zasobów wiedzy i kapitału ludzkiego oraz przepływy inwestycji zagranicznych. Część z nich znajduje się pod kontrolą rządu, dlatego polityka gospodarcza może mieć wpływ na ogólny poziom nakładów B+R. W przypadku Polski szczególnie istotne wydają się dwa wyzwania. Po pierwsze, jest to zapewnienie zdolności fiskalnej do wprowadzania bodźców podatkowych dla sektora prywatnego oraz bezpośredniego zwiększania wydatków rozwojowych. Wymaga to stabilizacji sektora finansów publicznych, ponieważ przy wysokich deficytach bodźce podatkowe dla firm i wydatki rozwojowe nigdy nie będą priorytetem. Po drugie, konieczne jest tworzenie przejrzystych warunków dla napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ponieważ są one często głównym kanałem transferu technologii. Niskie nakłady na B+R w odniesieniu do wartości dodanej nie muszą świadczyć o tym, że dany sektor operuje wyłącznie prostą technologią. W przypadku sektorów o znaczącej wartości dodanej poziom wydatków na badania może być w sensie absolutnym (oraz w relacji do PKB) znaczący. Choć sektor ten nie wykorzystuje B+R w takim stopniu jak te z grupy hi-tech, postęp techniczny może odgrywać bardzo istotną rolę. Ponadto nakłady na badania i rozwój mogą „ukrywać się” w innych sektorach.

Postęp techniczny nie jest jedynym czynnikiem przewagi technologicznej. W niektórych sektorach budowana jest ona na akumulacji wiedzy i doświadczenia, które narastają przez kilkadziesiąt czy nawet



kilkaset lat (jak w przypadku produkcji żywności). W nowoczesnej gospodarce liczą się także nowoczesne usługi, w szczególności te oparte na wiedzy. Silna konkurencja międzynarodowa dotyczy obecnie nie tylko towarów, lecz również usług. Rola tych ostatnich rośnie bardzo szybko i o potencjale eksportowym kraju zaczynają decydować także usługi informatyczne, badawczo-rozwojowe czy z dziedziny rozrywki. W naszej prognozie udział sprzedaży produktów innowacyjnych w przemyśle rośnie do 14% w 2030 r. (wobec 8,8% w 2014 r.), a w usługach do 5% (wobec 3,3% w 2012 r.).

**Instytucje i rozwój to sfery wzajemnie na siebie oddziałujące.** Wraz z wyższym poziomem rozwoju kraju wzrasta potrzeba posiadania instytucji o odpowiedniej jakości. Z drugiej strony instytucje wyższej jakości przyczyniają się do szybszego rozwoju. W ocenie jakości instytucji istnieje duża doza inercji. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* określa jednak katalog zmian, które są warunkiem koniecznym do awansu jakościowego administracji. Usprawniony zostanie proces legislacyjny, wzrośnie efektywność systemu sądownictwa. Odczuwalne będą również korzyści wynikające ze zintegrowanego planowania strategicznego i przestrzennego oraz digitalizacji ścieżki komunikacji na linii obywatel-administracja. Utrzymanie generalnego kierunku modernizacji gospodarki (którego najlepszym przejawem jest wzrost produktywności) pozwala na przyjęcie optymistycznych założeń dotyczących zmian instytucjonalnych.

Kluczowe znaczenie dla poprawy pozycji Polski pod względem obciążenia regulacyjnego będą miały zmiany w systemie podatkowym. Szczególnie ważne będzie ujednoczenie interpretacji prawa podatkowego, zmniejszenie liczby aktów prawnych, usprawnienie procesów w administracji i systemie sądownictwa, a także zmiany w samym prawie podatkowym. Poza obszarem podatków do obniżenia obciążeń regulacyjnych potrzebny jest generalny przegląd jakości regulacji, eliminacja przepisów, które nie są konieczne do osiągnięcia zakładanych celów, eliminacja niespójności, usprawnienie procedur oraz digitalizacja relacji między sektorem prywatnym i publicznym. W każdej dziedzinie wyzwania związane z deregulacją są inne.

Zakłada się, że mobilizacja administracji na celu, jakim jest poprawa jakości instytucji oraz relatywnie wysoki wzrost produktywności w sektorze prywatnym, wymuszający podnoszenie jakości biurokracji, zapewni Polsce wyraźną poprawę w zakresie obciążenia regulacyjnego.

W trakcie opracowywania prognozy<sup>5</sup> wykorzystano listę czynników zewnętrznych, które mogą najsilniej wpłynąć na wzrost gospodarczy w Polsce w perspektywie roku 2030, wraz z przypisanymi im ekspercko prawdopodobieństwami. Scenariusz bazowy można interpretować jako realizację tych czynników w zgodzie z ich wartością oczekiwaną. Ta wskazuje, że zajdzie 10 spośród 15 wydarzeń. Przykładowo może zdarzyć się, że sytuacja w UE będzie rozwijała się w pomyślnym kierunku (zdarzenia 1–9), podobnie jak na rynkach wschodzących (11), jednak pozostałe warianty okażą się dla Polski niepomyślne. Z drugiej strony w scenariuszu bazowym mieści się również zmniejszenie obszaru UE, wspólnego rynku i strefy euro (nie zachodzą zdarzenia 1–5), skompensowane innymi pozytywnymi zdarzeniami zewnętrznymi (6–15). Z kolei scenariusze pesymistyczne mogą oznaczać realizację mniejszej liczby zdarzeń pozytywnych i większą negatywnych, optymistyczne zaś przeciwnie. Żaden z wariantów nie zakłada realizacji wszystkich 15 zdarzeń lub też żadnego z nich.

<sup>5</sup> Przyjęta metodologia sporządzonej prognozy (zarówno w sferze makro-, jak i mikroekonomicznej) abstrahuje od przyszłych wydarzeń w światowej gospodarce. Estymacja potencjału wzrostowego Polski i świata została oparta na ekonometrycznej analizie procesów konwergencji na świecie po roku 1950, uwzględniając czynniki strukturalne polskiej gospodarki, w tym z założeniem o uwarunkowaniu szybszej dynamiki wzrostu w naszym kraju zasobem kapitału ludzkiego. Dodatkowo należy mieć na uwadze, że jednostkowe wydarzenia wewnętrzne lub zewnętrzne (obecnie nieprzewidywalne) będą miały wpływ na rzeczywistą ścieżkę wzrostu produktywności w Polsce w latach 2016-2030, ale jednocześnie będą one wtórnym czynnikiem modyfikującym wobec ekonometrycznie identyfikowanych procesów długofalowych. Wskaźniki mikroekonomiczne w większym stopniu uzależnione są od konkretnych działań w sferze instytucjonalnej oraz reform regulacyjnych i strukturalnych.

Czynniki zewnętrzne wpływające na otoczenie gospodarcze Polski w latach 2016–2030<sup>6</sup>.

Nr	Czynnik	Prawdopodobieństwo wystąpienia
1	Zmiany członkowskie UE (np. wystąpienie Wielkiej Brytanii/Anglii) nie będą miały istotnego wpływu na funkcjonowanie wspólnego obszaru gospodarczego.	80%
2	Powstrzymane zostaną tendencje protekcyjnistyczne i nacjonalistyczne obecne w niektórych krajach UE, a elity europejskie porozumieją się w sprawie takich reform UE, by zwiększyć jej demokratyczną legitymizację.	50%
3	Przetrwa strefa <i>Schengen</i> oraz strefa euro na obecnym lub powiększonym obszarze.	70%
4	Zreformowane polityki wspólnotowe (spójności, WPR itp.) oraz wzmocniona integracja wokół czterech swobód będą nadal wspierały konwergencję gospodarczą w obrębie UE.	60%
5	Rozszerzenie UE będzie kontynuowane (Serbia, Macedonia, Albania), przy szybszej dynamice rozwoju wspólnego rynku, który obejmie również Ukrainę lub Turcję.	40%
6	Rozwój współpracy gospodarczej obejmie również handel transatlantycki.	80%
7	Zażegnane zostaną problemy sektora bankowego (finansowego) krajów Południa dzięki reformom w Grecji, Hiszpanii i we Włoszech, co pozwoli na poprawę sytuacji strefy euro i powrót do wzrostu produktywności.	50%
8	Pozytywny przykład reformujących się krajów Południa wpłynie korzystnie na Francję, która zreformuje swój rynek pracy oraz – wdrażając w tym zakresie zalecenia KE – wzmocni konkurencję na swoim rynku usług.	50%
9	Niemcy oraz w pewnym stopniu także inne kraje UE będą nadal korzystały na wzroście w Chinach, Indiach i Brazylii oraz innych krajach wschodzących o dużym potencjale demograficznym (tzw. Next 11).	80%
10	Zbyt mocne poleganie na inwestycjach państwowych w Chinach doprowadzi do spowolnienia drugiej gospodarki świata, ale po reformach Państwo Środka będzie stanowić ważny silnik globalnego wzrostu gospodarczego także w latach 2020–2030.	60%
11	Sytuacja krajów wschodzących w Azji i Ameryce Południowej będzie stopniowo się stabilizować. Spadki cen surowców nie zagrażą fundamentom gospodarczym państw eksporterów, a obserwowane obecnie problemy nie przełożą się na „straconą dekadę”. Z tych powodów sentyment inwestorów wobec rynków wschodzących będzie umiarkowanie pozytywny, a Polska nadal będzie korzystała z napływu inwestycji zagranicznych.	80%
12	Innowacje z sektora ICT w Stanach Zjednoczonych zaczną szerszą falą przenikać do innych sektorów (w tym usługowych) w całym OECD, w tym w Polsce.	50%
13	USA nie ulegnie destabilizacji politycznej i gospodarczej, nie wyjdzie z roli arbitra w konfliktach międzynarodowych, utrzymując parasol ochronny nad Europą w tym CEE.	80%
14	ISIS nie rozprzestrzeni się na Afrykę i nie wywoła tam kolejnego konfliktu.	80%
15	Utrzymane zostaną relatywnie niskie ceny i bezpieczeństwo dostaw energii na świecie, a przebudowa europejskiego systemu energetycznego będzie postępować, uniezależniając stopniowo kontynent od jej importu z regionów niedemokratycznych.	50%

<sup>6</sup> W oparciu o ekspertyzę WiseEuropa „Progniza rozwoju gospodarczego. Scenariusze rozwoju do 2030”, Warszawa 2016.

## II. Nowy model rozwoju

Przez ostatnie 25 lat w Polsce dominował model rozwoju, z którego korzyści czerpały tylko niektóre grupy społeczeństwa. Rozwój był postrzegany przede wszystkim przez pryzmat wzrostu aglomeracji i dużych miast. Fundamentalnym wyzwaniem jest zatem przebudowanie modelu gospodarczego tak, żeby służył on całemu społeczeństwu. **Nowy model rozwoju to przede wszystkim rozwój odpowiedzialny oraz społecznie i terytorialnie zrównoważony.** Jest on oparty o indywidualny potencjał terytorialny, inwestycje, innowacje, rozwój, eksport oraz wysoko przetworzone produkty.

W dotychczasowej polityce państwa w mniejszym zakresie skupiano się na działaniach wyprzedzających – ukierunkowujących rozwój w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego tak, by odpowiednio wcześniej zapobiegać negatywnym zjawiskom i wskazywać najbardziej pożądane kierunki i sposoby rozwoju wykorzystujące maksymalnie polskie potencjały rozwojowe.

Państwo potrafiło mobilizować dostępne zasoby, aby doraźnie rozwiązywać pojawiające się problemy. Nie potrafiło jednak zapobiegać im lub minimalizować ich negatywnych skutków. Mimo częściowo trafnej identyfikacji problemów rozwoju społeczno-gospodarczego, wskazanych w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, stanowiącym podstawę diagnostyczną dla szeregu dokumentów strategicznych, a przede wszystkim *Strategii Rozwoju Kraju 2020* oraz realizujących ją dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju, w codziennej praktyce rządzenia dominowały działania *ad hoc*. Często podejmowane z opóźnieniem, nieskoordynowane i nie wpisujące się w spójną strategię planowanych zmian. W rezultacie punktowe działania nie przynosiły efektu dla realizacji celów wskazanych w strategiach. Nie zmieniały również struktury gospodarki na bardziej innowacyjną, efektywnie wykorzystującą dostępne zasoby.

Dodatkową słabością państwa było słabe wykorzystanie debaty strategicznej oraz dialogu społecznego, co przy prowadzeniu aktywnej polityki rozwoju jest kluczowym czynnikiem akceptacji zmian wprowadzanych przez rząd.

*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* proponuje zwiększenie odpowiedzialności instytucji państwa za kształtowanie procesów gospodarczych, społecznych i terytorialnych, przy zachowaniu konstytucyjnego modelu społecznej gospodarki rynkowej. W tym modelu instytucje państwa aktywnie i selektywnie kreują warunki dla rozwoju (wspierają wzrost gospodarczy), wpływają na jak najlepsze wykorzystanie przewag komparatywnych oraz budowanie podstaw stałego rozwoju na bazie własnych zasobów nowych działalności.

Nowy model rozwoju, jako urzeczywistnienie zmiany podejścia do polityki gospodarczej, będzie wypracowany poprzez zaprojektowanie działań wpływających na poszczególne sfery życia społeczno-gospodarczego. Docelowy model będzie stanowić wypadkową zamierzeń i działań uczestników procesów gospodarczo-społecznych, warunków, które kontrolujemy i okoliczności, na które nie mamy wpływu lub których nie potrafimy przewidzieć. Instytucje państwa mają za zadanie reagować na zmieniające się otoczenie, niwelując negatywne zjawiska społeczne. Stają się inspiratorem zachowań przedsiębiorców, umożliwiają rozwój nowych gałęzi/dziedzin w gospodarce i sprzyjają wykorzystaniu rynkowych mechanizmów stymulowania powstawania i wdrażania nowoczesnych rozwiązań technologicznych, nie odpowiadając jednak za decyzje biznesowe podmiotów prywatnych. Niezmiennie obowiązkiem instytucji państwowych jest stwarzanie konkretnych możliwości działania, zabezpieczenie sfery wolności gospodarczej i obywatelskiej, ale zarazem podejmowanie działań skutkujących ograniczeniami zachowań naruszających konkurencję, istniejące przepisy prawa czy też ogólnie przyjęte zasady sprawiedliwości społecznej.

Kompleksowość nowego modelu rozwoju wynika z jego specyfiki. Kształtują go i decydują o jego formie różnego rodzaju podmioty i czynniki: gospodarcze, polityczne, społeczne i kulturowe. Rozwój społeczno-gospodarczy jest konsekwencją procesów zachodzących równoległe w wielu skalach czasowo-przestrzennych, dlatego też polityka rozwoju nie może się orientować tylko na jeden wskaźnik, jakim miałyby być miara wzrostu gospodarczego (np. PKB). Niezbędne dla jej prowadzenia są różne kryteria i wskaźniki, w tym odnoszące się do rozwoju społecznego.

***odpowiedzialny  
rozwój to rozwój  
z myślą o przyszłych  
pokoleniach***

Rozwój odpowiedzialny to rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być realizowane bez umniejszania szans przyszłych pokoleń. Istotne jest odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko oraz jakością życia. Odpowiedzialny rozwój odnosi się więc zarówno do kwestii gospodarczych, społecznych, środowiskowych, terytorialnych, jak i instytucjonalnych. Oznacza rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej.

Odpowiedzialny rozwój to wzrost gospodarczy oparty na solidnych fundamentach, jakimi są: przedsiębiorczość, pracowitość, zasoby i umiejętności Polaków. Odpowiedzialny rozwój to także wielowymiarowa solidarność społeczna, której celem jest troska o dobro wspólne – solidarność między pokoleniami teraźniejszymi i przyszłymi, między poszczególnymi regionami, miastami i obszarami wiejskimi, między pracodawcami i pracownikami.

Rozwój oparty na odpowiedzialności oznacza wzmocnienie fundamentów polskiej gospodarki i kontynuowanie jej przekształceń w kierunku zwiększenia roli innowacyjności w procesach gospodarczych. Stabilne, oparte na innowacyjności podstawy nowoczesnej, konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki, to kapitał do wykorzystania przez przyszłe pokolenia. Konkurencyjna gospodarka, to gospodarka efektywna, lepiej wykorzystująca kreatywność ludzi, stwarzająca rozwiązania bardziej innowacyjne i przyjazne dla środowiska, które skutecznie konkurują na rynkach światowych. To również gospodarka, tworząca nowe – bardziej stabilne, ale i lepsze miejsca pracy niezbędne do dalszego rozwoju oraz bezpieczeństwa dochodowego Polaków.

***trwały wzrost  
gospodarczy oparty  
na innowacyjnych  
firmach***

***podstawą  
gospodarki silne  
podmioty  
gospodarcze***

Kluczem trwałości fundamentów gospodarki są rosnące w siłę przedsiębiorstwa i gospodarstwa rolne. Zdrowy rozwój zależy od istnienia i stałego rozwoju zarówno małych, jak i średnich czy też dużych przedsiębiorstw i gospodarstw rolnych – ich współpracy i uzupełniania się na rynku. Odpowiedzialność polega na tworzeniu takich warunków, które pozwolą na wykorzystanie potencjału wszystkich podmiotów obecnych w gospodarce, bez względu na ich wielkość.

Odpowiedzialny rozwój to odpowiednia równowaga między środkami krajowymi i zagranicznymi wspierającymi rozwój. Powiększanie długu wobec zagranicy – publicznego i prywatnego – w dłuższej perspektywie ogranicza możliwość czerpania korzyści ze wzrostu gospodarczego. Odpowiedzialny rozwój oznacza politykę budowania krajowego kapitału, w szczególności poprzez zwiększanie oszczędności, i jego inwestowania. Oznacza również mobilizowanie kapitału polonijnego.

***pomnażanie polskiego  
kapitału kluczem do  
sukcesu***

***najlepsza inwestycja  
to inwestycja w ludzi***

Odpowiedzialny rozwój to przede wszystkim takie planowanie i realizacja działań rozwojowych, by ich efekt, w perspektywie kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu lat, sprzyjał powiększaniu i polepszaniu kapitału ludzkiego, umożliwiał rozwój obywateli i samorealizację w warunkach społecznych, gospodarczych i środowiskowych nie gorszych od występujących obecnie. W obliczu wyzwań demograficznych odpowiedzialność oznacza rozwiązania na rzecz zastępowalności pokoleń. Wzrost dzietności w dłuższej perspektywie przyniesie wzrost wpływów do budżetu państwa, zmniejszając stopień obciążenia finansów publicznych świadczeniami emerytalnymi.

Odpowiedzialność to solidarność międzypokoleniowa polegająca na znajdowaniu takich rozwiązań, które pozwalają na aktywne włączenie w procesy rozwojowe wszystkich grup społecznych, dając im jednocześnie możliwość czerpania korzyści ze wzrostu gospodarczego. Pozostawienie narastających dysproporcji w rozwoju społecznym, w dłuższej perspektywie może prowadzić do „wypchnięcia”

***rozwój odpowiedzialny  
to rozwój włączający  
a nie wykluczający***

niektórych grup z procesów rozwojowych, co w konsekwencji może utrwalać ich ubożenie, jak i obszary wykluczenia społecznego.

***odpowiedzialny rozwój  
to rozwój  
zrównoważony  
terytorialnie***

Odpowiedzialność oznacza pełniejsze wykorzystanie potencjałów terytorialnych obszarów wiejskich i miast dla kreowania wzrostu i lepszych miejsc pracy dla wszystkich mieszkańców Polski. To również wspomaganie rozwoju tych obszarów wiejskich i miast, które mają mniejszą odporność na zjawiska kryzysowe, w niewystarczającym stopniu korzystają z pozytywnych efektów zachodzących procesów rozwojowych, nie mogą w pełni zrealizować swojego potencjału rozwojowego ze względu na ukształtowaną historycznie zależność gospodarczą od dominujących sektorów lub utraciły funkcje społeczno-gospodarcze (brak odpowiednich zasobów rynku pracy czy problemy instytucjonalne). Rodzaj interwencji zależy bezpośrednio od potrzeb i potencjałów terytorialnych. Wykorzystanie specjalizacji regionalnych, a także rozwój przedsiębiorczości i mobilizacja istniejących zasobów kapitału finansowego, środowiskowego, ludzkiego oraz społecznego, to czynniki kluczowe dla wzmacniania procesów rozwojowych poszczególnych terytoriów.

Odpowiedzialny rozwój wspomaga rozbudowę i modernizację sieci transportowych i technicznych dla podwyższenia pozycji konkurencyjnej kraju i regionów na miarę potrzeb, przy zachowaniu dbałości, tak aby inwestycje te nie generowały nadmiernych kosztów związanych z utrzymaniem, obciążających przyszłe pokolenia. Podstawa konkurencyjności to nowoczesna sieć transportowa pozwalająca na niezawodne, sprawne i bezpieczne przemieszczanie się osób i towarów, nieprzerwane dostawy energii oraz rozwiązania ICT umożliwiające nie tylko swobodne komunikowanie się, ale przede wszystkim dostarczanie wiedzy oraz zarządzanie procesami wytwórczymi w gospodarce.

***nowoczesna  
infrastruktura służąca  
potrzebom  
gospodarczym i jakości  
życia***

***Państwo bardziej  
efektywne***

Odpowiedzialność przejawia się w sposobie zarządzania procesami rozwojowymi w kraju. Rola państwa w gospodarce nie może sprowadzać się jedynie do bardziej lub mniej efektywnej redystrybucji środków finansowych. Tylko efektywne i skoordynowane instytucje publiczne nastawione na obywateli i przedsiębiorstwa mają potencjał do zarządzania politykami publicznymi tak, by skutecznie reagować na stojące przed społeczeństwem i gospodarką wyzwania. Odpowiedzialny rozwój to także nowa filozofia gospodarowania państwowymi aktywami – oparta na budowaniu ich wartości, co przyczyni się do wzmocnienia polskiej gospodarki.

Odpowiedzialny rozwój to rozsądne gospodarowanie finansami publicznymi. W tym kontekście kluczowe jest utrzymanie w ryzach deficytu sektora finansów publicznych oraz długu publicznego. Planowane działania rozwojowe muszą uwzględniać możliwości finansowe budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, tak by nadmierne zadłużenie nie stanowiło bariery rozwojowej dla przyszłych pokoleń.

***solidne finanse  
publiczne  
fundamentem rozwoju***

### III. Zasady realizacji *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*

Sformułowane poniżej zasady organizują proces programowania i realizacji *Strategii*, od określania celów i kierunków interwencji, po procesy wdrażania, monitorowania i oceny uzyskanych rezultatów.

#### Selektywność podejścia (koncentracja, poszukiwanie nisz, sektory)

##### *Państwo umiejące wybrać*

Selektywność podejścia oznacza koncentrację na tych produktach, technologiach, sektorach, które mają istotne znaczenie dla realizacji celów SOR w dłuższej perspektywie czasowej, a więc mających mierzalny wpływ na zwiększanie produktywności i powiększanie dochodów ludności oraz poprawę jakości życia. W krótkiej perspektywie wsparte będą sektory decydujące o naszej aktualnej konkurencyjności, czy mające znaczący udział zarówno pod względem produkcji, jak i wpływu i powiązań z innymi sektorami. Jednak kluczowe jest postawienie na technologie i sektory stanowiące o przewadze konkurencyjnej w przyszłości. Wybór sektorów przyszłości będzie opierał się zarówno na potencjale wewnętrznym polskiej gospodarki, jak i na analizie megatrendów w gospodarce światowej. Właściwa identyfikacja szans i zagrożeń wynikających z trendów globalnych umożliwi stworzenie listy sektorów/technologii z perspektywą wzrostu. Pozwoli to również na wpisanie się polskich przedsiębiorców w oczekiwania klientów, partnerów krajowych i zagranicznych. Decyzje o obszarach wsparcia będą też uwzględniać dodatkowe kryteria ekonomiczne w zakresie m.in. potencjału rynkowego, poziomu kreowanej wartości dodanej i miejsca w łańcuchu wartości, powiązań z innymi sektorami, intensywności technologicznej. Nie bez znaczenia pozostają również aspekty środowiskowe (efektywność energetyczna, racjonalne wykorzystanie zasobów, niski poziom zanieczyszczeń, zapewnienie trwałości ekosystemów).

#### Podejście zintegrowane i zróżnicowane terytorialnie (zarządzanie organizowane wokół celów strategicznych, koordynacja sektorów i instytucji działających na różnych poziomach zarządzania)

##### *Zintegrowana polityka wykorzystująca potencjał polskiej przestrzeni*

Podejście zintegrowane oznacza koncentrację różnych działań podejmowanych przez poszczególne podmioty – rząd, samorząd, podmioty gospodarcze i partnerów społecznych – wokół wyznaczonych celów strategicznych. Interwencje w ramach poszczególnych obszarów nie są rozłączne, a wręcz przeciwnie oddziałują na siebie. Oznacza to koordynację już na etapie programowania, a następnie na etapie realizacji działań, tak aby uzyskać efekt synergii niezbędny dla osiągnięcia celów. Równie ważne jest precyzyjne określenie podziału zadań pomiędzy administracją rządową i samorządową.

Podejście zróżnicowane terytorialnie ma na celu wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych i likwidację barier w rozwoju poszczególnych obszarów/terytoriów. Oznacza to wspieranie rozwoju poprzez zintegrowane pakiety działań łączące wiązki interwencji sektorowych finansowanych ze źródeł publicznych i prywatnych, odpowiednio dopasowanych do potrzeb i potencjałów poszczególnych terytoriów. Takie podejście posłuży zwiększeniu efektywności interwencji publicznej i optymalnemu wykorzystaniu szerokiego wachlarza dostępnych mechanizmów i instrumentów rozwojowych. Niezbędnym elementem podejścia terytorialnego jest współpraca, dialog i partnerstwo z władzami regionalnymi i lokalnymi, podmiotami gospodarczymi i społecznymi oraz obywatelami.

## **Współpraca, partnerstwo i współodpowiedzialność podmiotów publicznych, biznesu i obywateli przy realizacji polityk publicznych**

### ***Polska silna współpracą***

Warunkiem rozwoju nowoczesnej gospodarki i efektywnej współpracy jest kapitał społeczny. Zasada współpracy i partnerstwa oznacza zaangażowanie i szeroko zakrojone współdziałanie pomiędzy podmiotami publicznymi, prywatnymi, organizacjami pozarządowymi, sektorem nauki i społeczeństwem obywatelskim na różnych etapach planowania i realizacji działań rozwojowych. Różne podmioty stają się nie tylko współuczestnikami działań rozwojowych, ale także je współtworzą, co wiąże się z budową poczucia współodpowiedzialności za przebieg procesów rozwojowych.

Szczególnie istotne dla skuteczności polityki rozwoju jest partnerstwo i kreatywność samorządów terytorialnych w inicjowaniu najistotniejszych przedsięwzięć rozwojowych. Rolą państwa w tym procesie jest wyznaczanie ramowych celów oraz podstawowego instrumentarium, pozostawiając przesądzenia odnośnie sposobu realizacji określonych celów samorządom terytorialnym, jako współtwórcom procesów rozwojowych, a nie jedynie dawcom środków finansowych.

## **Zwiększenie aktywności Polski na forum UE oraz w bliskim sąsiedztwie**

### ***Polska aktywnym graczem o kształt UE***

Członkostwo w UE przynosi znaczne korzyści dla gospodarki i społeczeństwa. Kluczowe jest jednak aktywne uczestnictwo w kształtowaniu polityki UE. Przyjmowane przez instytucje europejskie regulacje dotyczące różnych dziedzin rozwoju społecznego i gospodarczego mają fundamentalne znaczenie dla rozwoju Polski. Zasada zwiększania aktywności Polski oznacza pełniejsze wykorzystanie istniejących mechanizmów, a także prawa wspólnotowego dla realizacji celów *Strategii*. Zakłada też aktywne tworzenie odpowiedniego klimatu dla formułowania przez Polskę strategii reform w zakresie poszczególnych polityk UE. Takie podejście zwiększa możliwość uwzględniania interesów krajowych oraz wpływ na kształt regulacji już na wczesnym etapie prac.

Aktywność Polski w jej bliskim sąsiedztwie to rozwijanie współpracy wielostronnej, w ramach poszczególnych regionów Europy, jak i wzmocnienie dialogu dwustronnego z partnerami europejskimi, także z państwami spoza UE.

Zwiększeniu korzyści z integracji służyć będzie lepsze wykorzystanie środków finansowych przyznawanych Polsce w ramach obecnej i kolejnych perspektyw finansowych UE. Wskazane w *Strategii* działania będą realizowane z wykorzystaniem tych środków, co oznacza zwiększanie ich roli prorozwojowej i proinnowacyjnej oraz udziału w kreowaniu stabilnych miejsc pracy opartych na przyszłych przewagach.

## **Mobilizacja krajowego kapitału**

### ***Polska silna oszczędnościami i inwestycjami swoich obywateli***

Zasada mobilizacji kapitału krajowego oznacza tworzenie takich warunków, w których realizacja działań rozwojowych angażuje w szerszej skali środki krajowe, w szczególności prywatne. W tym zakresie kluczowa jest aktywizacja już istniejących zasobów kapitałowych oraz budowanie kultury oszczędności w Polsce, jako niezbędnych warunków zwiększania inwestycji. Zasada ta oznacza również zwiększenie efektywności inwestowania krajowych środków publicznych. Z kolei stopniowa redukcja deficytu poprzez pozytywny wpływ na oszczędności krajowe oraz spadek premii za ryzyko uwzględnianej w cenie kapitału umożliwi szybszą akumulację kapitału w sektorze prywatnym i w całej gospodarce, pozwalającą na wzrost produktu potencjalnego.

Wypełnienie kapitałem zagranicznym luki finansowania nie jest zjawiskiem negatywnym, ale obecna faza rozwoju polskiej gospodarki wymaga również odblokowania i większego wykorzystania źródeł kapitału krajowego. Utrzymywanie się dużej ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej, choć nie zawsze

postrzegane jako ryzykowne, może doprowadzić do trudności w zbilansowaniu bieżącej pozycji płatniczej. Chroniczne występowanie takiej sytuacji generuje duże obciążenie dla procesu rozwojowego gospodarki. Biorąc pod uwagę konieczność jednoczesnego zmierzenia się z postępującymi zmianami demograficznymi, które prowadzą do zmian w poziomie konsumpcji i oszczędności w polskiej gospodarce, mobilizacja krajowego kapitału jest właściwym działaniem zwiększającym możliwości inwestycyjne kraju.

Oszczędności są także o tyle istotne, że pozwalają na zapewnienie bezpieczeństwa i dobrobytu gospodarstw domowych. Z tego względu dla ich wzmocnienia niezbędne są zmiany w trzech wymiarach: zmniejszanie obciążeń gospodarstw domowych, rozwój kwalifikacji o wysokich dochodach oraz budowa oszczędności systemowych, pracowniczych i indywidualnych.

### **Procesy demograficzne punktem odniesienia planowania i realizacji działań rozwojowych**

#### ***Rozwój świadomy demograficznie***

Zasada ta oznacza takie ukierunkowanie interwencji w ramach poszczególnych polityk publicznych, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, by uwzględniały one występujące trendy demograficzne. Z jednej strony będzie to przygotowywanie nowych instrumentów, które pozwolą na łagodzenie negatywnych zmian demograficznych, jak np. aktywna polityka prorodzinna czy selektywna polityka migracyjna. Zakres stosowania tych instrumentów będzie uzależniony od fazy cyklu demograficznego. Jednocześnie zmiany w wielkości i strukturze populacji i trendy demograficzne na danym terytorium będą wpływały na decyzje o realizacji danej inwestycji lub też na określenie sposobu jej realizacji (np. inwestycje infrastrukturalne związane z dostępem do usług).



## IV. Powiązania *Strategii* z międzynarodowymi i krajowymi dokumentami strategicznymi

### Dokumenty i porozumienia międzynarodowe

Zapisy, a następnie realizacja *Strategii* jest warunkowana przez szereg zobowiązań, jakie wynikają dla Polski z uczestnictwa w gremiach i instytucjach międzynarodowych i przyjmowanych przez nie dokumentach o charakterze strategicznym. Do najważniejszych z nich należą:

**Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju** (*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*) – została przyjęta przez 193 państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych podczas Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku we wrześniu 2015 r. Dokument wskazuje **17 celów oraz powiązanych z nimi 169 zadań**, które oddają trzy wymiary zrównoważonego rozwoju – gospodarczy, społeczny i środowiskowy. Jest to program działań o bezprecedensowym zakresie i znaczeniu, definiujący model zrównoważonego rozwoju na poziomie globalnym. Zgodnie z Agendą 2030 współczesny wysiłek modernizacyjny powinien koncentrować się na **wyeliminowaniu ubóstwa we wszystkich jego przejawach, przy równoczesnej realizacji szeregu celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych**.

Cele i zadania akcentują **potrzebę i konieczność włączenia w procesy rozwojowe wszystkich grup i osób zainteresowanych, tak aby każdy miał szansę skorzystania z rezultatów rozwoju**. Niezbędne jest spójne podejście do ich wdrażania poprzez odnowione, zorientowane na ludzi strategie gospodarcze, w których problemy środowiska i rozwoju gospodarczego oraz społecznego będą traktowane jako całość. Służyć temu ma promocja wzorców zrównoważonej produkcji i konsumpcji, a także innowacyjność gospodarki oraz wsparcie zatrudniania szczególnie newralgicznych grup na rynku pracy (osób młodych, kobiet, niepełnosprawnych), zapewniające wszystkim możliwość godnej pracy **z uwzględnieniem potrzeb żywieniowych**, edukacyjnych, i odpowiedniego formatu zabezpieczenia społecznego. Równoległe o jakości życia zadecyduje determinacja w realizacji działań na rzecz **walki ze zmianami klimatu** czy też w zakresie **zrównoważonego użytkowania ekosystemów lądowych i wodnych**. Szczególny nacisk położony jest na **zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa**, poszanowanie praw człowieka oraz dobre i przede wszystkim odpowiedzialne rządy jako podstawowe warunki trwałego rozwoju.

Określenie nowych celów i zadań ma wskazywać kierunek decyzji podejmowanych przez państwa członkowskie w ciągu najbliższych 15 lat. Powinny one dążyć do wdrożenia Agendy 2030 w ramach polityki krajowej, a także na poziomie regionalnym i globalnym, z poszanowaniem wewnętrznych zasad i priorytetów, biorąc pod uwagę specyfikę gospodarek, odmienne realia krajowe, możliwości i poziomy rozwoju.

Polska zadeklarowała realizację Agendy 2030 oraz implementację Celów Zrównoważonego Rozwoju przyjętych wraz z Agendą, podobnie jak wszystkie kraje sygnatariusze porozumienia. Jest to zadanie wymagające rzeczywistej współpracy całej administracji i wszystkich zainteresowanych stron. Nowy model rozwoju dla Polski, nakreślony w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* wychodzi naprzeciw oczekiwaniom sformułowanym w Agendzie. Koncepcja trwałego i odpowiedzialnego rozwoju, na której zbudowano *Strategię*, jest spójna z ambitną wizją ONZ ukierunkowaną na zmiany, wizją świata wolnego od ubóstwa, gdzie każdy człowiek ma możliwość korzystania z rozwoju. *Strategia* ta pozostaje również w zgodzie z Wytycznymi ONZ dotyczącymi biznesu i praw człowieka (*UN Guiding Principles on Business and Human Rights*), które zostały przyjęte w 2011 r. przez Radę Praw Człowieka ONZ.

Polska gospodarka jest przy tym coraz silniej zintegrowana z gospodarką pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej, co oznacza, że jej rozwój w znacznej mierze będzie zależał od zdolności unijnej gospodarki do stawienia czoła powyższym wyzwaniom. Wspólnotową odpowiedź na nie stanowi przyjęta w 2010 r. *Strategia Europa 2020*, która prezentuje wizję rozwoju opartego na fundamentach społecznej gospodarki rynkowej XXI wieku, cechującej się stabilnym wzrostem gospodarczym oraz zapewniającej wysoki poziom zatrudnienia, produktywności i spójności społecznej.

**Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020** – w *Strategii* unijnej przyjętej przez Radę Europejską w 2010 r., będącej odpowiedzią na

ówczesny kryzys i wyzwania rozwojowe, zaprezentowano wizję rozwoju opartego na fundamentach społecznej gospodarki rynkowej XXI wieku, cechującej się stabilnym wzrostem gospodarczym oraz zapewniającej wysoki poziom zatrudnienia, produktywności i spójności społecznej. W Strategii określono pięć celów strategicznych oraz wskaźniki ich realizacji, w tym wskaźniki służące monitorowaniu postępów na poziomie całej UE. Dotyczą one zatrudnienia, nakładów na sferę badawczo-rozwojową, energii i klimatu, edukacji oraz ubóstwa. Polska zadeklarowała osiągnięcie w 2020 r. następujących wartości w zakresie pięciu priorytetowych celów Strategii:

- ✓ wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat na poziomie 71%;
- ✓ poziom nakładów na badania i rozwój (B+R) w wysokości 1,7% PKB;
- ✓ zmniejszenie zużycia energii pierwotnej do poziomu ok. 96 Mtoe;
- ✓ zmniejszenie do 4,5% odsetka osób wcześniej porzucających naukę oraz zwiększenie do 45% odsetka osób z wykształceniem wyższym w wieku 30–34 lat;
- ✓ obniżenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

Przyjęte przez Polskę cele krajowe dotyczące zatrudnienia, edukacji, energii i klimatu **pozostają na ścieżce realizacji**, a cel w zakresie ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego został już zrealizowany. Największym wyzwaniem dla Polski będzie **osiągnięcie założonego poziomu nakładów na B+R**, co jest jednocześnie problemem w skali całej UE. Na poziomie UE istotny problem stanowi realizacja celu dotyczącego ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego o 20 mln osób, gdyż liczba osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w Unii wzrosła w stosunku do roku bazowego 2008 (o ok. 5 mln osób – dane za 2014 r.).

Powyższe pięć priorytetowych celów Strategii nie obejmuje jednak wszystkich obszarów będących przedmiotem zainteresowania polityki społecznej i gospodarczej UE. Oprócz wyzwań zidentyfikowanych w strategii *Europa 2020*, dostrzegane są nowe zjawiska, które nie były jeszcze tak dobitnie widoczne w momencie jej formułowania. Należą do nich m.in.: rosnące nierówności społeczne, gospodarka nadmiaru, ekonomia współdzielenia czy też przełomowe technologie. Nie można też pomijać tendencji, pozornie pozaekonomicznych, takich jak niesatysfakcjonujący styl rządzenia państwami i zarządzania biznesem czy kultura dbałości o zdrowie, odżywianie się oraz zainteresowanie ekologią. Te nowe trendy i style życia wyznaczają konkretne obszary zarówno potencjalnego rozwoju, jak i zagrożeń stagnacyjnych dla gospodarki. Pojawiają się wyzwania natury quasi- lub pozagospodarczej, jak wzrost postaw protekcyjnych i nacjonalistycznych wśród wielu państw europejskich, migracje ludności z Afryki i Bliskiego Wschodu, czynniki dezintegrujące.

Unia Europejska potrzebuje nowej, odważnej wizji strategicznej, uwzględniającej nowe wyzwania oraz cele zrównoważonego rozwoju na rok 2030 uzgodnione przez Organizację Narodów Zjednoczonych. **Polska będzie aktywnym uczestnikiem w formułowaniu nowej wizji rozwojowej Europy**. Polska gospodarka jest już bowiem silnie zintegrowana z gospodarką pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej, co oznacza, że jej rozwój w przeważającej mierze będzie zależał również od zdolności całej unijnej gospodarki do stawienia czoła występującym wyzwaniom.

**Pakiet energetyczno-klimatyczny** – jest to szereg rozwiązań legislacyjnych, przyjętych 17 grudnia 2008 r. przez Parlament Europejski, zmierzających do **kontrolowania i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych na terenie UE**. 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 r.

**Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030** – w dniach 23 i 24 października 2014 r. Rada Europejska (RE) uzgodniła ramy polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej do 2030 r. Przyjęto trzy główne cele dla UE: ograniczenie o co najmniej 40% emisji gazów cieplarnianych (w stosunku do poziomu z 1990 r.), zapewnienie co najmniej 27% udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii, zwiększenie o co najmniej 27% efektywności energetycznej. Ramy te opierają się na pakiecie klimatyczno-energetycznym do 2020 r., są również spójne z perspektywą długoterminową określoną

w planie działania dotyczącym przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., planie działania do 2050 r. w zakresie energii i w białej księdze w sprawie transportu.

**Porozumienie paryskie (12.12.2015 r. 21. Konferencja Stron Konwencji klimatycznej Narodów Zjednoczonych)** – określa **nowe wielostronne ramy ochrony klimatu w perspektywie po 2020 r.** Jest to pierwsze w historii powszechne, prawnie wiążące światowe porozumienie w dziedzinie klimatu. W porozumieniu określono ogólnoświatowy plan działania, który ma uchronić Ziemię przed groźbą daleko posuniętej zmiany klimatu, dzięki ograniczeniu globalnego ocieplenia do wartości **poniżej 2°C**.

Porozumienie paryskie jest pomostem łączącym obecną politykę z oczekiwaną neutralnością klimatyczną, która jest celem na koniec bieżącego stulecia. W porozumieniu uznano ważną rolę zainteresowanych stron w przeciwdziałaniu zmianom klimatu, w tym między innymi rolę miast, władz niższego szczebla, społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego.

Porozumienie zostało podpisane przez Polskę 22 kwietnia 2016 r. w Nowym Jorku. Polska prowadzi intensywne prace na forum Unii Europejskiej, aby zapewnić, że unijna polityka klimatyczna będzie zgodna z duchem Porozumienia paryskiego, a polska gospodarka będzie miała szanse na stabilny i zrównoważony rozwój. Polska jest gotowa do redukcji CO<sub>2</sub>, zgodnie z polskimi doświadczeniami i możliwościami. Trzeba mieć na uwadze dotychczasowe działania Polski w tym zakresie – tj. zredukowanie emisji dwutlenku węgla o ok. 30% w stosunku do 1988 r., w ramach zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto, choć zobowiązywał on Polskę do 6% redukcji emisji.

#### Dokumenty krajowe

*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* jest **aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. Strategii Rozwoju Kraju 2020**, przyjętej uchwałą Rady Ministrów 25 września 2012 r., zgodnie z wymogami **ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju**.

Niniejsza *Strategia* jest **główną, krajową strategią rozwojową**, określającą podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym. **Stanowi jednocześnie podstawę do określenia nowego systemu dokumentów strategicznych**, który przedstawiony zostanie w zaktualizowanym *Systemie zarządzania rozwojem Polski* oraz znajdzie odzwierciedlenie w nowelizacji *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

*Strategia* wyznacza jednocześnie zakres aktualizacji obowiązujących strategii (w tym 9 strategii zintegrowanych) i programów oraz innych dokumentów wdrożeniowych, zgodnie z przyjętą koncepcją rozwojową.

Proponowana w *Strategii* wizja rozwojowa wymaga, aby bardziej inkluzyjnemu charakterowi rozwoju społeczno-gospodarczego towarzyszyła również zmiana paradygmatu procesów rozwojowych na rzecz większej równomierności w wymiarze terytorialnym. Z tego względu strategia średniookresowa proponuje model oparty na **rozwoju zrównoważonym**. Jednocześnie w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* nastąpiło połączenie w jednym dokumencie, posiadającym odpowiednie narzędzia wdrożeniowe, perspektywy długo i średniookresowej. Dłuższy horyzont czasowy *Strategii* wynika z dotychczasowych doświadczeń związanych z brakiem odpowiednich instrumentów zapewniających zarówno skuteczną realizację, jak i monitorowanie wdrażania długookresowej strategii rozwoju kraju. Oznacza to rezygnację z długookresowej strategii rozwoju kraju (***Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności***), co znajdzie odzwierciedlenie w nowym układzie dokumentów strategicznych.

W świetle przebudowy całego systemu zarządzania rozwojem przewidywane jest również **określenie właściwego podejścia do planowania przestrzennego i uwzględnienie wymiaru przestrzennego w strategiach sektorowych**.

SOR 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.

## V. Cel główny, cele szczegółowe i oczekiwane rezultaty

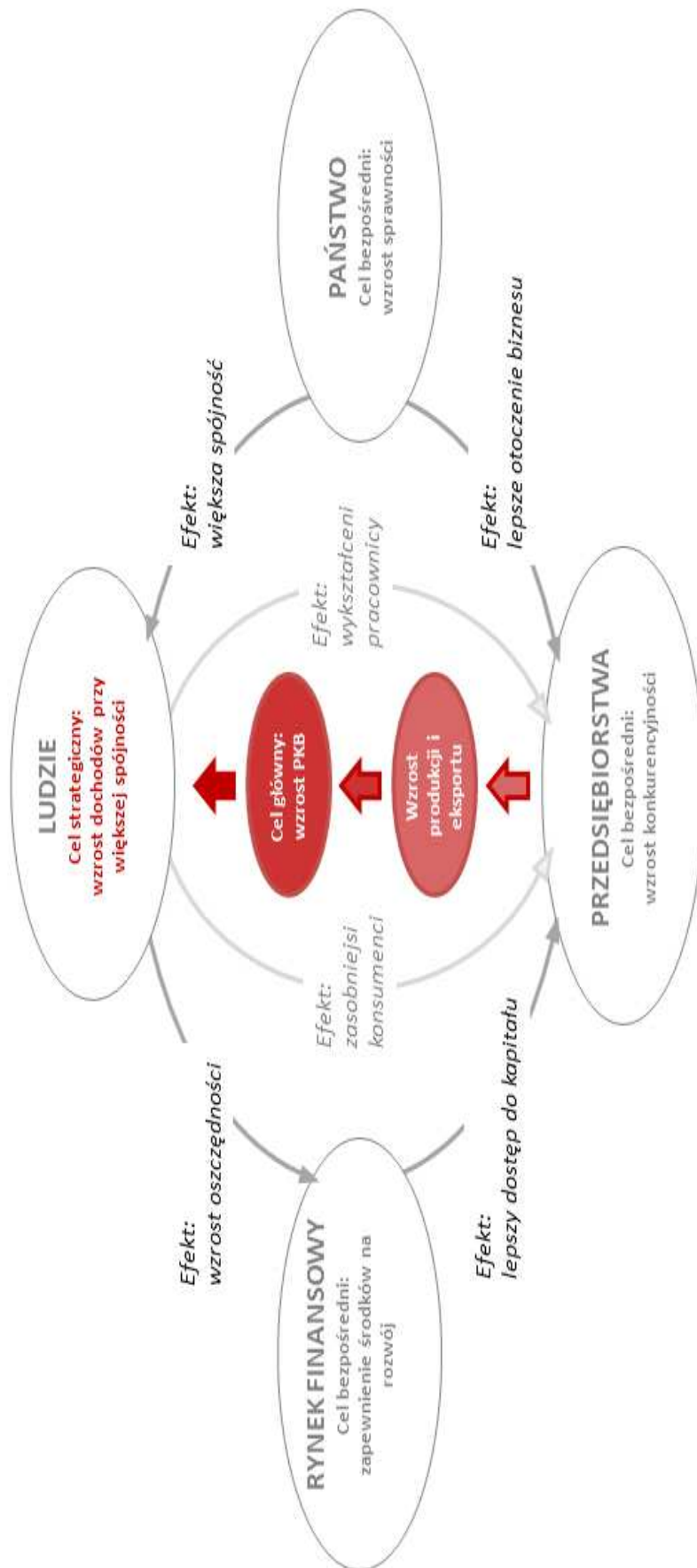


Głównym celem *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* jest **tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym**.

*Strategia* jest ukierunkowana na **inkluzywny rozwój społeczno-gospodarczy**. Przyjęto, że główną siłą napędową rozwoju i priorytetem publicznym jest **spójność społeczna**. *Strategia* podporządkowuje działania w sferze gospodarczej osiągnięciu celów związanych z poziomem i jakością życia obywateli Polski. Kładzie nacisk, aby beneficjentem rozwoju gospodarczego, w większym niż dotychczas stopniu, byli zwykli obywatele oraz obszary do tej pory pomijane w polityce rozwoju. Przyjęcie takiego wzorca będzie sprzyjać uwolnieniu kapitału ludzkiego, wzmocnieniu kapitału społecznego i tym samym optymalnemu wykorzystywaniu potencjału rozwojowego całego kraju.

W procesie rozwoju główną rolę, poprzez zwiększanie swojej produktywności i innowacyjności, odgrywają **przedsiębiorstwa** – jako dostawcy towarów i usług na rynek krajowy i zagraniczny, realizatorzy inwestycji oraz podatnicy. Ich potrzeby kapitałowe zaspokaja **sektor finansowy**, który jednocześnie umożliwia inwestorom osiągnięcie dochodów z kapitału, wpływając tym samym bezpośrednio na realizację celu głównego *Strategii*. **Państwo** jest podmiotem ustalającym warunki procesu podziału dochodu (poprzez politykę spójności społecznej i terytorialnej, redystrybucję i usługi) oraz działania wszystkich grup (regulacje, ład instytucjonalny, otoczenie makroekonomiczne).

Schemat 1. Schemat realizacji celu głównego Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju



**Oczekiwany efektem realizacji *Strategii w perspektywie długookresowej dla obywateli*** będzie wzrost ich dochodów oraz poprawa jakości życia rozumiana jako stworzenie przyjaznych warunków bytowych, przede wszystkim dla rodzin; zapewnienie odpowiedniej jakości edukacji i szkoleń, podwyższających kwalifikacje i kompetencje obywateli; wzrost zatrudnienia i lepsze jakościowo miejsca pracy; poprawa dostępu do infrastruktury; zapewnienie odpowiedniej opieki medycznej, poprawiającej zdrowotność obywateli; satysfakcjonującego stanu środowiska oraz poczucia bezpieczeństwa.

**Najważniejsze efekty długookresowe dla gospodarki** to przede wszystkim zmiana struktury PKB Polski w wyniku zwiększenia roli innowacji w jego tworzeniu. Przyczyni się to do szybszej konwergencji dochodów Polaków do poziomu średniej Unii Europejskiej.

**W sferze instytucjonalnej** efektem realizacji *Strategii* będzie państwo bardziej przyjazne dla obywateli i przedsiębiorców, co będzie przejawiało się w poprawie jakości funkcjonowania jego organów i poszczególnych instytucji służących rozwojowi. **W sferze społecznej** efekty realizacji *Strategii* to ograniczenie wykluczenia społecznego i ubóstwa oraz wszelkiego rodzaju nierówności społecznych, a także budowa silnego kapitału społecznego i zwiększenie jego roli w rozwoju.

Tabela 1. Wskaźniki kluczowe przedstawiające stopień realizacji *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Skorygowany realny dochód do dyspozycji brutto gospodarstw domowych na 1 mieszkańca wg PPP (UE-28=100)	%	68,5% (2014)	76,0–80,0	100,0	Eurostat
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym	%	23,4 (2015)	20,0	17,0	GUS
PKB na 1 mieszkańca wg PPP (UE-28 =100)	%	69,0 (2015)	75,0–78,0	79,0 (2023) 95,0 (2030)	GUS /Eurostat
Współczynnik Giniego – wskaźnik rozkładu dochodów gospodarstw domowych	współczynnik	30,6 (2015)	30	27	GUS

Najważniejszym zakładanym rezultatem realizacji *Strategii* będzie **zwiększenie przeciętnego dochodu rozporządzalnego brutto gospodarstw domowych na 1 mieszkańca wg PPP do 76–80% w stosunku do średniej UE do roku 2020**, a do roku 2030 zbliżenie dochodu rozporządzalnego brutto na 1 mieszkańca w PPP do poziomu średniej UE, przy jednoczesnym dążeniu do zmniejszania dysproporcji w dochodach rozporządzalnych brutto między poszczególnymi regionami.

Jednym z kolejnych zakładanych efektów realizacji *Strategii* będzie **zmniejszenie odsetka osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym** (z obecnych 23,4% do ok. 20% w 2020 r.). Rosnąć będzie wydajność **pracy**, która powinna przekładać się na wzrost wynagrodzeń.

W zakresie poziomu PKB zakładana jest dalsza konwergencja pomiędzy Polską i UE. Zakłada się, że poziom PKB na mieszkańca, mierzony według parytetu siły nabywczej, wynoszący obecnie 69% średniej UE, **osiągnie w 2020 r. ok. 75–78% średniej UE**, a do 2030 r., po uruchomieniu nowych czynników konkurencyjności, zbliży się do średniej UE.

Realizacji tak postawionego celu będzie sprzyjać koncentracja powiązanych wewnętrznie działań państwa w wybranych obszarach gospodarki, polityki społecznej, polityki regionalnej oraz zagadnień instytucjonalnych. Będą one podejmowane za pomocą instrumentów regulacyjnych, instytucjonalnych i finansowych, według sformułowanych powyżej zasad oraz systemu skoordynowanego oddziaływania na sferę publiczną (a poprzez nią także na sferę przedsiębiorstw i obywateli). Pozwoli to na zainicjowanie i utrzymanie procesów pożądanych zmian strukturalnych w gospodarce, które będą sprzyjały realizacji postawionego celu.

Wspomniane działania w pierwszym rządzie dotyczą zwiększania konkurencyjności gospodarki poprzez innowacje, eksport i wzrost wartości kapitałów uruchamianych na inwestycje w sektorze przedsiębiorstw

(**cel szczegółowy I**), pełniejsze wykorzystanie zasobów społecznych i terytorialnych (**cel szczegółowy II**) oraz przedsięwzięcia zwiększające efektywność funkcjonowania inkluzywnych instytucji państwa, służących przedsiębiorstwom i obywatelom (**cel szczegółowy III**).

W ramach każdego z tych celów aktywność państwa skupi się na **wybranych obszarach** – filarach nowego modelu gospodarczego dla Polski (w każdym z obszarów zarysowano cel realizacji założonych działań):

**Cel szczegółowy I – Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną**

*Wzrost zdolności  
polskiego  
przemysłu do  
sprostania  
globalnej  
konkurencji*

**Reindustrializacja** przeprowadzona na bazie polskich zasobów w znaczący sposób przyczyni się do wzmocnienia fundamentów polskiej gospodarki. Przemysł jest rdzeniem komercyjnych wydatków na B+R i naturalnym środowiskiem innowacji, także dla firm z sektora usługowego. To przemysł tworzy złożone łańcuchy wartości i sieci kooperacji, zasadniczo przyczyniając się do wzrostu produktywności, powstawania innowacji i miejsc pracy wysokiej jakości.

**Rozwój innowacyjnych firm** – oznacza zwiększanie stopnia zaawansowania technologicznego produktów, stymulowanie powstawania nowych rozwiązań technologicznych i organizacyjnych na bazie własnych zasobów przedsiębiorstw, oparcie przewag konkurencyjnych w handlu zagranicznym w większym stopniu na jakości i innowacyjności produktów, kształtowanie postaw proinnowacyjnych dzięki optymalnemu wykorzystaniu kapitału ludzkiego i wzmocnieniu kapitału społecznego.

*Zwiększenie  
innowacyjności polskich  
przedsiębiorstw na rynku  
krajowym i rynkach  
zagranicznych*

*Przemiany  
strukturalne sektora*

*Nowe formy  
działania  
i współpracy*

*Nowoczesne  
instrumenty  
wsparcia*

**Małe i średnie przedsiębiorstwa** – rozwijanie potencjału polskich firm tak, by stawały się one coraz większe dzięki działaniom w zakresie otoczenia prawnego, tworzeniu i wdrażaniu innowacji, tworzeniu nowych miejsc pracy, udziału w łańcuchach kooperacji i ekspansji zagranicznej, ułatwieniom w dostępie do instrumentów finansowania rozwoju przedsiębiorstwa dostosowanych do jego wielkości.

Interwencja państwa względem rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego będzie polegała na wsparciu przekształceń strukturalnych zapewniających wzrost konkurencyjności, jakości i bezpieczeństwa żywności oraz bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

**Kapitał dla rozwoju** oznacza zmobilizowanie środków finansowych, w tym sektora prywatnego, w celu znacznego zwiększenia poziomu inwestycji w Polsce. Rozbudowa instrumentów finansowych oferowanych przez państwowe instytucje rozwoju jest niezbędna dla wzmocnienia działających w Polsce firm. Pożądane jest również zwiększenie efektywności wykorzystania środków publicznych, w szczególności funduszy europejskich, jak i kapitału polonijnego. Kapitał dla rozwoju oznacza także budowanie w Polsce kultury oszczędzania, ponieważ to właśnie poziom oszczędności krajowych stanowi w dużym stopniu o możliwościach inwestycyjnych gospodarki.

*Trwałe zwiększenie stopy  
inwestycji i ich jakości  
w dłuższej perspektywie,  
przy większym  
wykorzystaniu środków  
krajowych*

*Zwiększenie  
umiędzynarodowienia  
polskiej gospodarki*

*Zwiększenie eksportu  
towarów  
zaawansowanych  
technologicznie*

**Ekspansja zagraniczna** polskich przedsiębiorstw będzie elementem pomnażania rodzimego kapitału poprzez zwiększenie korzyści skali oraz wzmocnienie obecności na dotychczasowych rynkach i wchodzenie na nowe, w szczególności szybko rozwijające się, np. Azji i Afryki. Celem będzie podtrzymanie korzystnych tendencji i ograniczenie deficytu na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego. Obok eksportu (w szczególności towarów zaawansowanych technologicznie) na ekspansję zagraniczną powinny składać się bezpośrednio inwestycje polskich firm.

### Cel szczegółowy II – Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony

**Spójność społeczna.** Utrzymujące się zróżnicowania społeczne mogą stać się barierą dla dynamicznego rozwoju gospodarki, dlatego rozwój winien sprzyjać włączeniu społecznemu, co oznacza gospodarkę o wysokim poziomie zatrudnienia dobrej jakości i przedsiębiorczości. Oznacza to z jednej strony konieczność adaptacji gospodarki do występujących trendów demograficznych, w szczególności poprzez zapewnienie dostępności usług świadczonych w odpowiedzi na te wyzwania, a z drugiej wsparcie rozwoju i odpowiednie wykorzystanie potencjału poszczególnych grup społecznych na rynku pracy.

*Poprawa dostępności usług świadczonych w odpowiedzi na wyzwania demograficzne*

*Wzrost i poprawa wykorzystania potencjału kapitału ludzkiego na rynku pracy*

*Zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały endogeniczne poszczególnych terytoriów*

*Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych w oparciu o specjalizacje gospodarcze i nowe nisze rynkowe*

*Podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie na wszystkich szczeblach zarządzania*

**Rozwój zrównoważony terytorialnie** oznacza rozwój wszystkich terytoriów przez wzmacnianie ich potencjałów endogenicznych i czynników rozwoju oraz likwidację barier i włączenie w procesy rozwojowe regionów zmagających się z trudnościami o charakterze restrukturyzacyjnym i adaptacyjnym (makroregion Polski Wschodniej, Śląsk), obszarów wiejskich wraz z ich lokalnymi ośrodkami miejskimi oraz średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Oznacza to m.in. prowadzenie skutecznej polityki regionalnej dostosowanej do specyfiki danego terytorium i obejmującej działania służące aktywizacji gospodarczej, rozwojowi lokalnych rynków pracy i mobilizacji zawodowej mieszkańców, czy poprawie dostępu do usług publicznych z wykorzystaniem potencjałów lokalnych i subregionalnych gospodarek, jak również własnych zasobów. W wymiarze instytucjonalnym istotne będzie dalsze wzmacnianie zdolności do planowania i prowadzenia działań rozwojowych, szczególnie na poziomie lokalnym. Przewidywane jest również podjęcie działań, których celem jest uwolnienie potencjału polskich aglomeracji. Rozwój taki oznacza, że korzyści z rozwoju gospodarczego kraju powinny być dostępne dla wszystkich obywateli, bez względu na miejsce zamieszkania.

### Cel szczegółowy III – Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarstwu

**Prawo w służbie obywatelom i gospodarce** – przede wszystkim poprawa jakości stanowiącego prawa, w tym zmniejszenie obciążeń regulacyjnych w celu zapewnienia lepszych warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce i realizacji potrzeb poszczególnych grup obywateli. Istotą zmian w tym zakresie będzie: deregulacja, usprawnienie systemu prawnego, w tym stabilne i przewidywalne otoczenie prawne oraz racjonalizacja procesów legislacyjnych, w tym partnerstwo głównych podmiotów instytucjonalnych, korporacyjnych i społecznych.

*Uproszczenie prawa zapewniające lepsze warunki dla działalności gospodarczej i realizacji potrzeb obywateli*

*Inkluzywne i skuteczne instytucje publiczne – dostępne i otwarte dla obywateli oraz przedsiębiorców*  
*Budowa zintegrowanego systemu planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego*

**Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem** – funkcjonowanie instytucji sprzyjających budowie przewag konkurencyjnych kraju i działających w nim podmiotów gospodarczych i społecznych. Ten obszar obejmuje kompleksowe działania na rzecz zwiększenia efektywności instytucji publicznych (konsolidacja, integracja działań), zmiany w strukturze i sposobie działania administracji (odbiurokratyzowanie), zwiększenie skuteczności sądownictwa i całego wymiaru sprawiedliwości, zmiany w zakresie zamówień publicznych, wzmocnienie roli dialogu społecznego i obywatelskiego.

Podstawą odpowiedzialnego rozwoju Polski i realizacji założonych celów jest sprawne i skuteczne państwo. Niezbędnym warunkiem do tego jest budowa takiego systemu zarządzania rozwojem, który pozwoli na sprawną koordynację najważniejszych procesów gospodarczych i społecznych, wzmocni



rolę planowania przestrzennego w realizacji polityki rozwoju oraz zwiększy odporność i możliwość reagowania państwa na zagrożenia.

**E-państwo** – wykorzystanie w skali gospodarki możliwości oferowanych przez dostępne technologie cyfrowe. Elektronizacja procesów obsługi obywateli i przedsiębiorców, jak również wewnątrz administracji może w dłuższej perspektywie przyczynić się do poprawy funkcjonowania administracji, obniżenia kosztów obsługi i poprawy efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw.

*Cyfrowe państwo  
usługowe*

*Stabilne,  
efektywne  
i zrównoważone  
finanse publiczne*

**Finanse publiczne** – realizacja celu strategicznego polityki państwa, jakim jest tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym, wymaga stabilnych, efektywnych i zrównoważonych finansów publicznych.

**Efektywność wykorzystania środków UE** – przeorientowanie sposobu wykorzystania środków europejskich pod względem zakresu, koordynacji i form wsparcia, w kierunku objęcia dofinansowaniem przedsięwzięć w obszarach interwencji kluczowych dla zdefiniowanych celów rozwojowych. Dotyczy to zwłaszcza przedsięwzięć cechujących się wysoką wartością dodaną i trwałością efektów (m.in. za sprawą szerokiego zastosowania wsparcia zwrotnego) oraz zapewnienia takiej koordynacji strumieni finansowania, która przełoży się na efekt synergiczny (m.in. zapobiegnie jednoczesnemu występowaniu wysokiej efektywności interwencji w jednym obszarze i opóźnień lub niskiej jakości efektów w innych obszarach).

*Wykorzystanie  
środków z budżetu  
Unii Europejskiej  
w sposób  
przekładający się na  
trwałe efekty  
rozwojowe*

Podejmowane działania w trzech określonych jako priorytetowe celach szczegółowych będą jednocześnie uwarunkowane koniecznością **zapewnienia trwałej stabilności makroekonomicznej, w tym również w kontekście polityki budżetowej państwa** (utrzymanie stabilności finansów publicznych, przy jednoczesnym wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego pozostaje priorytetem polityki gospodarczej). Wyżej wymienione działania będą uzupełniane przez realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych i działań o charakterze regulacyjnym i instytucjonalnym, w tak kluczowych dziedzinach dla rozwoju gospodarczego i jakości życia jak **rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, w tym edukacji, kultury i zdrowia, w obszarze transportu, pozyskiwania i dystrybucji energii oraz zapewnienia trwałego dobrego stanu środowiska naturalnego zgodnego z koncepcją zrównoważonego rozwoju**.

Realizacji celów społeczno-gospodarczych służyć będzie **wzmocnienie narodowego potencjału bezpieczeństwa** umożliwiającego zapobieganie i przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom. Połączenie doświadczeń „nurtów strategicznych” w obszarze bezpieczeństwa i rozwoju może mieć wpływ na skuteczność polityki państwa zarówno w wymiarze bieżącym, jak i w perspektywie średnio- i długookresowej.

### **Obszary wpływające na osiągnięcie celów Strategii**

*Poprawa jakości  
kapitału  
ludzkiego*

*Zwiększenie  
udziału kapitału  
społecznego  
w rozwoju  
społeczno-  
gospodarczym  
kraju*

**Kapitał ludzki i społeczny** – kapitał ludzki o odpowiednio wysokich kompetencjach i kwalifikacjach dostosowanych do wyzwań zmieniającej się rzeczywistości stanowi jeden z nieodzownych warunków szybkiego rozwoju gospodarczego oraz poprawy jakości życia obywateli. Kluczowe jest wydobywanie potencjału wiedzy, umiejętności i kreatywności, która pozwala na realizację aspiracji zawodowych, umożliwia adaptację do ciągle pojawiających się zmian w gospodarce oraz jest niezbędna dla tworzenia nowych, innowacyjnych rozwiązań. Jakość kapitału ludzkiego, to również działania na rzecz pozostawiania w jak najlepszym zdrowiu, co stanowi warunek niezbędny dla utrzymywania aktywności zawodowej i społecznej, a także stanowi o jakości życia. Z kolei, kapitał społeczny jest warunkiem współpracy opartej na zaufaniu i punktem wyjścia dla rozwoju nowoczesnej gospodarki. Kształtowanie postaw sprzyjających kooperacji, kreatywności oraz komunikacji, zwiększenie partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne oraz potencjał kulturowy to warunki powodzenia planowanych działań rozwojowych. Zarówno klimat trwałego zaufania pomiędzy obywatelami, w relacji państwo – obywatel, państwo –

przedsiębiorca, jak i rozwój przedsiębiorczości kreatywnej, należy traktować jako swego rodzaju katalizator wszystkich zmian lub działań, praktyczną dźwignię inicjatyw i podejmowanych celów rozwojowych.

**Cyfryzacja** – możliwość szerszego wykorzystania rozwiązań cyfrowych uwarunkowana jest poziomem świadomości istnienia usług cyfrowych oraz korzyści płynących z ich wykorzystania, odpowiednim poziomem umiejętności cyfrowych oraz dostępnością sieci teleinformatycznych. Kluczowy jest więc rozwój sieci i infrastruktury telekomunikacyjnej oraz pobudzenie popytu na usługi dostępne o wysokich przepływnościach.

*Wzmocnienie  
cyfrowego rozwoju  
kraj*

*Zwiększenie dostępności  
transportowej oraz poprawa  
warunków świadczenia usług  
związanych z przewozem  
towarów i pasażerów*

**Transport** – rozwój infrastruktury transportu determinuje zarówno jakość życia obywateli, dostępność rynków pracy, jak i konkurencyjność gospodarki. Oprócz budowy czy modernizacji materialnej infrastruktury transportu istotny jest efektywny sposób jej wykorzystania. Wiąże się to między innymi z integracją różnych gałęzi transportu, a także z poprawą jakości usług transportowych.

**Energia** – nowoczesny sektor energetyczny stanowi warunek dla zapewnienia Polsce bezpieczeństwa energetycznego oraz konkurencyjnej i efektywnej gospodarki. Do osiągnięcia tak postawionego celu niezbędne jest również tworzenie rozwiązań na rzecz modernizacji i rozbudowy sieci wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii, a także produkcji energii na poziomie gospodarstw. Efektem działań inwestycyjnych, modernizacyjnych oraz poszukiwań nowych źródeł energii, także odnawialnych, będzie stabilność, dywersyfikacja i niezawodność dostaw energii oraz większa niezależność energetyczna kraju.

*Zrównoważenie  
systemu  
energetycznego  
Polski*

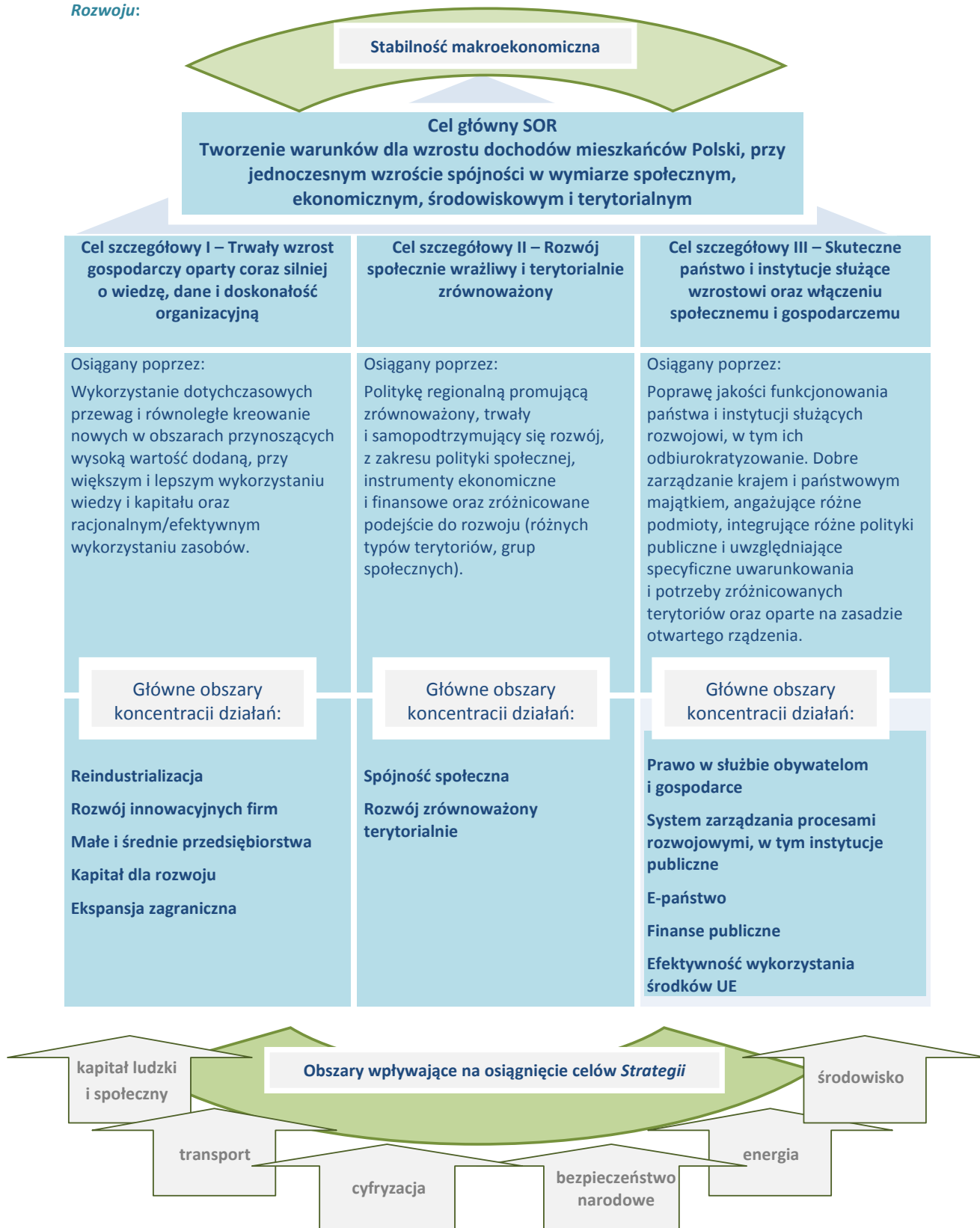
*Rozwój potencjału  
środowiska  
naturalnego na  
rzecz obywateli  
i przedsiębiorców*

**Środowisko** – unikatowy charakter polskich zasobów przyrodniczych jest szansą dla zrównoważonego rozwoju kraju. Odpowiednie zarządzanie środowiskiem będzie sprzyjać przeciwdziałaniu procesom depopulacji poprzez poprawę stanu środowiska, regenerację systemów przyrodniczych i tworzenie miejsc pracy na terenach niezurbanizowanych. Zachowanie i rozwój dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego dla przyszłych pokoleń wymaga wykorzystania różnych potencjałów, m.in. wspierania odnawialnych źródeł energii, ze szczególnym uwzględnieniem rodzimych zasobów, takich jak geotermia i biomasa. Konieczna jest także integracja planowania przestrzennego z programowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego oraz racjonalne gospodarowanie zasobami, w tym w szczególności wodą i zasobami ziemi.

**Bezpieczeństwo narodowe** – jest warunkiem niezbędnym i koniecznym odpowiedzialnego rozwoju państwa. W dobie dynamicznie zmieniającego się otoczenia oraz pojawiania się nowych wyzwań i zagrożeń konieczne jest posiadanie odpowiedniego potencjału i zdolności państwa do przeciwdziałania wewnętrznym i zewnętrznym zagrożeniom. Skuteczność funkcjonowania systemu wymaga współpracy wszystkich podmiotów właściwych w sprawach bezpieczeństwa na rzecz budowy zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Istotne miejsce w systemie zajmują Siły Zbrojne RP. Osiągnięcie przez nie zdolności i planowane zamierzenia modernizacyjne stymulują równocześnie rozwój potencjału polskiego przemysłu obronnego. Angażowanie w rozwój i utrzymanie zdolności Sił Zbrojnych podmiotów przemysłowego potencjału obronnego, w szczególności nadzorowanych przez Skarb Państwa, zapewnia ochronę podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa i przyczynia się do wzmocnienia bezpieczeństwa narodowego. Innowacyjność, skok technologiczny tego potencjału wpisują się w nurt rozwoju społeczno-gospodarczego państwa.

*Poprawa odporności  
państwa na  
współczesne zagrożenia  
i zdolności  
przeciwdziałania im  
Zwiększenie poziomu  
bezpieczeństwa  
i porządku publicznego  
jako warunek dla  
rozwoju kraj*

Schemat 2. Cel główny, cele szczegółowe oraz obszary koncentracji działań *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*:



## VI. Stabilność makroekonomiczna

Priorytetem polityki gospodarczej pozostaje utrzymanie stabilności finansów publicznych przy jednoczesnym wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego. Stabilna polityka makroekonomiczna to również poprawa ratingu polskiej gospodarki przekładająca się na niższe koszty długu publicznego. Przyczynia się ona do utrzymania niskich długookresowych stóp procentowych.

Zapewnienie **stabilnego otoczenia makroekonomicznego stanowi fundament trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego**. Zrównoważone finanse publiczne sprzyjają długofalowym trendom rozwojowym. Zniesienie przez Radę ECOFIN procedury nadmiernego deficytu wobec Polski w czerwcu 2015 r., potwierdzające skuteczność działań konsolidujących finanse publiczne nie kończy wyzwań związanych z zapewnieniem ich stabilności. Polska będzie podejmowała dalszy wysiłek strukturalny, aby zgodnie z uregulowaniami Paktu Stabilności i Wzrostu osiągnąć średniookresowy cel budżetowy (MTO). Inicjatywy podejmowane w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* powinny wzmacniać stabilność makrofiskalną i uwzględniać istniejące czynniki ryzyka w średnim i długim okresie. W perspektywie pozwoliłoby to na pełne uczestnictwo Polski w Unii Gospodarczej i Walutowej. Czynniki ryzyka to przede wszystkim trendy w zakresie starzenia się społeczeństwa, które wiążą się z przewidywanym znaczącym obciążeniem systemu emerytalnego i opieki zdrowotnej. Innym uwarunkowaniem są potencjalne koszty dostosowań do zmian klimatu. Realizacja przez Polskę celów europejskich polityk dotyczących klimatu i energii do 2030 r. wymagać będzie nie tylko poniesienia znaczących kosztów inwestycji w sektorach gospodarki charakteryzujących się wysoką energochłonnością oraz emisyjnością gazów cieplarnianych, ale również zmierzenia się z potencjalnymi skutkami w zakresie spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego.

W przypadku niezachowania zasad ostrożności pojawiające się napięcia w zakresie finansów publicznych mogłyby zwiększyć **możliwość wystąpienia zagrożeń dla tempa wzrostu** potencjalnego PKB w postaci: zmniejszenia poziomu oszczędności krajowych, wzrostu kosztu kapitału, zwiększenia poziomu długu oraz kosztów jego obsługi czy zmniejszenia poziomu akumulacji kapitału. Zagroziłoby to realizacji celów *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*.

Brak stabilnych finansów publicznych oznaczałby też sytuację, w której państwo konkuruje z przedsiębiorcami o prywatne oszczędności. Prowadziłoby to do ograniczenia dostępu przedsiębiorców do środków finansowych, które mogliby przeznaczyć na inwestycje, a to hamuje wzrost gospodarczy. Dodatkowo rosnąca podaż papierów skarbowych, niezbędna do sfinansowania wysokiego deficytu, prowadzi do wzrostu rynkowych stóp procentowych. Pieniądz staje się w takiej sytuacji droższy dla przedsiębiorców i konsumentów i zwiększają się koszty obsługi długu.

Stworzeniu przewidywalnego i stabilnego otoczenia makroekonomicznego, sprzyjającego wzrostowi gospodarczemu i realizacji *Strategii*, będzie służyć ograniczenie nieskutecznych w budowaniu zrównoważonego i trwałego wzrostu gospodarczego procyklicznych mechanizmów polityki budżetowej (w szczególności w kontekście przeciwdziałania kryzysom), przeciwdziałanie pogłębianiu się nierównowagi demograficznej związanej ze starzeniem się społeczeństwa i niską dietnością oraz ograniczenie ryzyka nagłych zmian w uwarunkowaniach (szczególnie fiskalnych) funkcjonowania podmiotów gospodarczych, mających wpływ na skłonność do inicjowania długookresowych projektów.

Szacuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczy unijnej wartości referencyjnej 3% PKB. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostanie z kolei poniżej wartości 60% PKB. Przestrzeganie stabilizującej reguły wydatkowej powinno przy tym w średnim okresie pozwolić na zredukowanie nominalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu MTO (tj. do deficytu strukturalnego 1% PKB). Kwota wydatków na kolejny rok, wyznaczana z pomocą określonej w *ustawie o finansach publicznych* formuły, ulega bowiem automatycznie ujemnej korekcie o:

- ✓ 2 pp., jeśli w poprzednim roku deficyt sektora przekroczył 3% PKB, albo gdy odpowiednio skorygowany państwowy dług publiczny przekroczył 48% PKB;
- ✓ 1,5 pp., jeśli ww. warunki nie zostały spełnione, ale państwowy dług publiczny przekroczył 43% PKB lub skumulowane odchylenia wyniku nominalnego od średniookresowego celu MTO przekroczyły 6% PKB.

Elastyczność kształtowania polityki budżetowej w sposób neutralny dla deficytu zapewnia możliwość zwiększania kwoty wydatków o prognozowaną wartość działań dyskrejonalnych po stronie dochodów i składek. Warto podkreślić, że od momentu wprowadzenia stabilizującej reguły wydatkowej, zmiany ustawowe generujące nowe wydatki w zakresie podmiotów objętych regułą są neutralne dla poziomu całkowitych wydatków objętych regułą. Wzrost lub wprowadzenie nowych kategorii wydatków są możliwe, jednak pod warunkiem odpowiedniego dostosowania wysokości innych kategorii wydatków lub wprowadzenia istotnych działań dyskrejonalnych w obszarze podatków lub składek. Zarządzanie wydatkami publicznymi, w kontekście wymogów wynikających ze stabilizującej reguły wydatkowej, wspierać będą przeglądy wydatków. Dodatkowo, dzięki uwzględnieniu w regule działań dyskrejonalnych dotyczących podatków i składek, ewentualne zastosowanie ich dające ujemny wpływ na dochody (np. zwiększenie ulgi na dzieci w podatku dochodowym od osób fizycznych) jest neutralne dla wyniku sektora.

Zdrowe fundamenty gospodarki to **stabilny system emerytalny**. Wzmocnienie niektórych jego filarów oraz wprowadzenie nowych elementów oddaliłoby nie tylko problem pułapki demograficznej, ale także – dzięki zwiększonym oszczędnościom i w rezultacie inwestycjom krajowym – może stanowić wsparcie dla innych obszarów. Właściwy kształt systemu emerytalnego to nie tylko brak długookresowych zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, ale również odpowiedź na pułapkę średniego dochodu (większa aktywność zawodowa osób starszych przełoży się na wzrost produktu i dochodów) oraz zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego osobom starszym. Odrębnej dyskusji poddane zostanie wprowadzenie zachęt do dobrowolnego, długotrwałego oszczędzania osób prywatnych, co spowodowałoby wzrost oszczędności krajowych przeznaczanych na inwestycje prorozwojowe.

Raport Banku Światowego z 2014 r. pt. *Poland – Country Economic Memorandum: Saving for Growth and Prosperous Aging* wskazuje, że dla utrzymania relatywnie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce niezbędne jest **kontynuowanie inwestycji oraz poprawa produktywności czynników produkcji**. Wyższe inwestycje wymagają z kolei wzrostu oszczędności krajowych. Bez nich wzrost inwestycji wiązałby się z ryzykiem pogorszenia bilansu płatniczego i międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto. Raport ten wskazuje na konieczność zwiększenia stopy oszczędności krajowych, przy zachowaniu wysokiego tempa wzrostu produktywności. W latach 2012–2015 tempo wzrostu łącznej produktywności czynników produkcji (TFP) w Polsce zwolniło do ok. 1,0% wobec średnio 1,7% w latach 2007–2011, czy 2,9% w latach 2000–2006.

Poprawie produktywności czynników produkcji służyć będą przedsięwzięcia określone w *Strategii* m.in. kontynuowanie działań związanych z deregulacją rynku produktów, poprawa otoczenia biznesu, usprawnienie funkcjonowania sądów i ułatwianie wykonywania działalności gospodarczej, zwiększanie inwestycji w projekty infrastrukturalne o zasadniczym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz strategicznych interesów państwa, kontynuacja działań na rzecz zwiększenia zasięgu łączności szerokopasmowej w Polsce, wdrażanie zarządzania środowiskiem opartego na zasadzie ochrony przez użytkowanie, czy też działań na rzecz poprawy jakości kapitału ludzkiego i ograniczania segmentacji rynku pracy. Kluczowe w tym zakresie jest jednak stworzenie warunków pozwalających na zwiększenie nakładów na B+R m.in. poprzez: wsparcie działalności innowacyjnej mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, stworzenie zachęt do współpracy środowiska nauki i biznesu oraz realizacji projektów przez przedsiębiorstwa, zaproponowanie nowych mechanizmów finansowania infrastruktury badawczej i działalności jednostek naukowych oraz rozwój programów sektorowych dla kluczowych gałęzi przemysłu.

W najbliższych latach, pomimo słabnącej dynamiki popytu zewnętrznego, **realny wzrost PKB** w Polsce będzie przyspieszał, m.in. w związku z oczekiwanym przyspieszeniem wydatkowania środków unijnych, co będzie determinowało wzrost inwestycji publicznych. Przewiduje się, że w 2016 r. wzrost PKB wyniesie 2,8%, a w kolejnych latach będzie kształtował się na poziomie około 3,8%. Podstawowym czynnikiem wzrostu pozostanie prywatny popyt krajowy.

Tabela 2. Oczekiwane kształtowanie się podstawowych wielkości makroekonomicznych do 2020 r.

Kategoria		2015	2016	2017	2018	2019	2020
1.	PKB w ujęciu realnym (%)	3,9	2,8	3,6	3,8	3,9	3,9
2.	Spożycie prywatne (%)	3,2	3,6	4,1	3,8	3,6	3,5
3.	Spożycie publiczne (%)	2,3	3,8	3,2	3,0	2,6	2,9
4.	Nakłady brutto na środki trwałe (%)	6,1	-5,5	5,9	6,6	6,6	6,8
5.	PKB w cenach bieżących, mld PLN	1798,3	1855,3	1954,2	2068,1	2197,3	2341,1
6.	Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) (%)	-0,9	-0,5	1,3	1,8	2,2	2,5
7.	Pracujący (BAEL, 15 lat i więcej) (%)	1,4	0,9	0,5	0,4	0,4	0,3
8.	Stopa bezrobocia (BAEL) (%)	7,5	6,1	5,7	5,0	4,5	4,0

Źródło: Dane za 2015 r. – GUS, 2016 r. – dane wstępne GUS (31.01.2017), dane prognostyczne – ustawa budżetowa 2017, MF.

**Bilans płatniczy Polski** wykazuje cechy typowe dla kraju doganiającego, który charakteryzuje się zazwyczaj deficytem na rachunku handlowym równoważonym napływem kapitału zagranicznego, a także transakcjami banku centralnego, których celem jest równoważenie bilansu płatniczego. W ostatnich dziesięciu latach gospodarkę Polski charakteryzował deficyt na rachunku obrotów bieżących oraz dodatnie saldo rachunku kapitałowego, którego przyczyną są przede wszystkim rosnące transfery środków pomocowych z Unii Europejskiej. Pozytywną zmianą odnotowaną w okresie 2012–2015 jest zmniejszanie się deficytu na rachunku bieżącym (duży wpływ na to mają zmiany w strukturze eksportu i jego konkurencyjności, a w efekcie poprawa salda obrotów towarowych i rosnące dodatnie od wielu lat saldo usług). Saldo rachunku kapitałowego z nadwyżką pokrywało w dodatku deficyt występujący na rachunku obrotów bieżących. Także stan oficjalnych aktywów rezerwowych nie daje powodów do niepokoju. Ich wartość z roku na rok wzrasta. Ta pozytywna tendencja podwyższa bezpieczeństwo gospodarki w przypadku wystąpienia szoku na skutek nagłego odpływu kapitału zagranicznego.

Głównym źródłem nierównowagi zewnętrznej pozostanie jednak **deficyt dochodów pierwotnych**, będący odzwierciedleniem ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto polskiej gospodarki. Biorąc pod uwagę bieżące uwarunkowania, można przewidywać, że w kolejnych latach na rachunku bieżącym bilansu płatniczego notowany będzie deficyt, który w perspektywie do 2019 r. może się pogłębiać (do 1,7% PKB). Deficyt ten będzie z nadwyżką finansowany napływem kapitału długookresowego, tj. środkami klasyfikowanymi na rachunku kapitałowym (głównie europejskimi funduszami strukturalnymi) i zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi. Nie bez znaczenia pozostaje jednak fakt, że utrzymywanie się dużej ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej może doprowadzić do trudności w zbilansowaniu bieżącej pozycji płatniczej, a sytuacja taka wygeneruje duże obciążenie dla procesu rozwojowego gospodarki, co z kolei wynikać będzie z tego, że duża część przyrostu PKB pochłonięta zostanie przez obsługę tego deficytu.

Problem ujemnej pozycji inwestycyjnej został również dostrzeżony w ramach **procedury zakłóceń równowagi makroekonomicznej** (*macro-imbalance procedure – MIP*). Zawarte w niej wskaźniki umożliwiają monitorowanie najbardziej istotnych aspektów równowagi zewnętrznej, konkurencyjności gospodarek oraz równowagi wewnętrznej. Polska znacząco, gdyż prawie dwukrotnie, przekracza wskaźnik relacji międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto do PKB. Przy prognozie ostrożnościowej -35% wartość tego wskaźnika dla polskiej gospodarki wyniosła w 2015 r. -62,8%, aczkolwiek w porównaniu do poprzedniego roku nastąpiła korekta in plus. Za gros zobowiązań brutto wobec reszty świata odpowiada sektor prywatny. Większość międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto stanowią skumulowane bezpośrednie inwestycje

zagraniczne, które stanowiły ok. 3% PKB w latach 2014–2015. Pomimo że wielkość ta jest znacząca, to specyfika tej pozycji w strukturze międzynarodowej pozycji inwestycyjnej ogranicza potencjalne ryzyko nagłych i dużych wahań przepływów kapitału, które mogą destabilizować rynek. Przewiduje się, że wartość międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto zmniejszy się w nadchodzących latach, w związku z korzystnymi saldami obrotów bieżących. W przypadku pozostałych wskaźników nierównowagi zewnętrznej, tj. salda rachunku obrotów bieżących, zmiany: realnego efektywnego kursu walutowego, udziału w eksporcie globalnym oraz nominalnych jednostkowych kosztów pracy, Polska nie przekracza wyznaczonych progów ostrożnościowych.

W zakresie **procesów inflacyjnych** prognozuje się, że po okresie spadku cen w 2015 r., w 2016 r. presja inflacyjna była bardzo ograniczona. W latach kolejnych wskaźnik CPI będzie stopniowo powracał w okolice środka wahań dopuszczalnych w ramach prowadzonej polityki pieniężnej. W okresie do 2019 r. generalnie oczekiwane jest utrzymanie się tendencji aprecjacyjnej złotego (choć z uwzględnieniem przejściowych wahań).

## VII. Opis głównych obszarów koncentracji działań

### Cel szczegółowy I. Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną

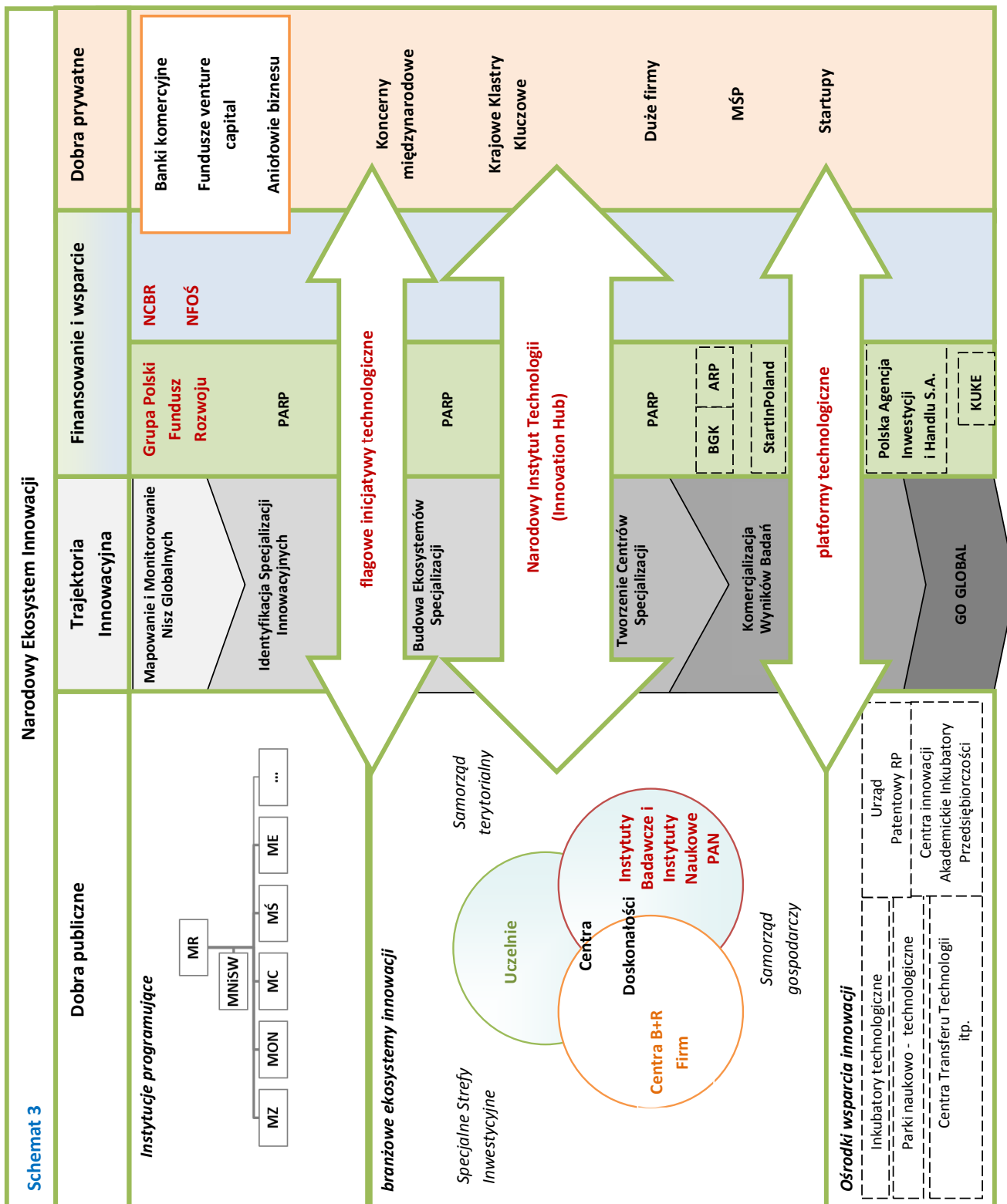
Dotychczasowy system wsparcia przedsiębiorczości i innowacyjności miał charakter horyzontalny. Opierał się głównie na działaniach deregulacyjnych oraz intensywnych zachętach dla inwestycji zagranicznych. Pozwalało to wykorzystywać przewagi konkurencyjne oparte o rentę demograficzną, tj. głównie niskie koszty pracy relatywnie dobrze wykształconej siły roboczej. **Wraz ze zmieniającą się strukturą wyposażenia w czynniki produkcji (*factor endowment*), następuje zmiana infrastruktury organizacyjno-instytucjonalnej gospodarki, w tym także roli państwa.** Wobec zagrożenia pułapką przeciętnego produktu, wynikającego m.in. z wyczerpywania się zasobów kapitału ludzkiego, a wraz z nią modelu taniej podprodukcji, kluczowym źródłem nowych przewag musi być **tworzenie wysokiej wartości dla klienta.**

W nowym modelu, będącym połączeniem działań horyzontalnych i sektorowych, **celem jest stały wzrost produktywności poprzez budowanie ramowych warunków dla lepszej samoorganizacji ekosystemów technologiczno-przemysłowych.** Polega to na łagodzeniu ułomności rynku, zmniejszaniu dystansu między ośrodkami naukowymi a przedsiębiorstwami oraz budowie potencjału absorpcji wiedzy w firmach. Po pierwsze zatem, rosnąć będzie wsparcie dla tworzenia wiedzy o gospodarczym zastosowaniu poprzez wzrost publicznych nakładów na badania i rozwój oraz związane z tym ulgi podatkowe dla firm. Po drugie, poprzez reformy organizacyjne sektora nauki, wzmocniony zostanie potencjał technologiczny gospodarki. Po trzecie, poprzez wsparcie firm w budowie kompetencji innowacyjnych, zwiększy się chłonność gospodarki na wiedzę (nowe modele biznesowe, *know-how* i technologie).

Obecnie rozgrywają się co najmniej trzy rewolucje technologiczne: cyfrowa (np. Internet Rzeczy), biogospodarcza (np. biofarmacja) oraz energetyczna. Zdecydują one o kształcie przyszłej gospodarki globalnej oraz miejscu, jakie zajmie w niej Polska. Właściwe przygotowanie polskich firm na wyzwania związane ze zmianami technologicznymi wymaga intensyfikacji działań ukierunkowanych na rozprzestrzenianie się we wszystkich sektorach technologii o horyzontalnym zastosowaniu (mikro- i nanoelektronika, nanotechnologie, przemysłowa biotechnologia, zaawansowane materiały, fotonika, zaawansowane technologie wytwarzania). Z drugiej strony, oznacza konieczność działań stymulujących rozwój sektorów o potencjale dynamicznego wzrostu, a także służących aktywizacji w Polsce bardziej dochodowych ogniw globalnych łańcuchów wartości oraz wyłonieniu firm pełniących rolę integratorów takich łańcuchów.

Im bliżej granicy technologicznej znajduje się gospodarka, tym bardziej maleje rola polityki przemysłowej, natomiast stopniowo rośnie rola polityki technologicznej. Wynika to z faktu, że w nowoczesnej gospodarce wartość tworzona jest w mniejszym stopniu za pomocą pracy i kapitału, a w większym stopniu za pomocą wiedzy, którą tworzy się w złożonych układach organizacyjnych. Jeśli zatem polska gospodarka ma uniknąć pułapki średniego dochodu, to instytucjonalne ogniwa państwa, rynku i firm muszą ze sobą współdziałać. Ich docelowe relacje obrazuje model Narodowego Ekosystemu Innowacji, wskazany na poniższym schemacie (schemat 3).





System ten opierać się będzie na koncentracji w wymiarze branżowym/sektorowym/technologicznym (wsparcie skoncentrowane na technologiach, branżach/sektorach mających istotny wpływ na rozwój gospodarki), koncentracji finansowej (dla uzyskania mierzalnego efektu wsparcia i rzeczywistego przyczynienia się do wykreowania nowych nisz rozwojowych potrzebne jest wsparcie w postaci wieloletnich, dużych programów tematycznych, angażujących w skoordynowany sposób wiele podmiotów zarówno naukowych, gospodarczych, jak i administracyjnych, zainteresowanych kontrybuowaniem do osiągnięcia jednego celu) oraz terytorialnej (wyłonione powinny zostać geograficzne centra koncentracji/specjalizacji wsparcia o określonym charakterze, wynikające z nałożenia na siebie map Krajowych i Regionalnych Specjalizacji). Zwornikiem nowego systemu ma być **Narodowy Instytut Technologiczny (NIT)**, będący integratorem matrycowo zorganizowanej sieci ośrodków badawczych (dawne autonomiczne Instytuty Badawcze). NIT będzie z jednej strony programować działania krajowego sektora naukowo-badawczego poprzez Flagowe Inicjatywy Technologiczne, a z drugiej strony pełnić będzie rolę centrum (*hubu*) zarządzającego systemem branżowych ekosystemów innowacji. Z kolei Grupa **Polski Fundusz Rozwoju (PFR)** zapewniać ma szeroki wachlarz wsparcia, w szczególności finansowego, skoncentrowanego na tych aktywnościach – operacyjnych, inwestycyjnych i relacyjnych – firm, które zwiększać będą ich zdolność do tworzenia globalnie konkurencyjnych rozwiązań i modeli biznesowych. W rezultacie ekosystem innowacji zdolny będzie zapewniać wsparcie na wszystkich etapach rozwoju produktu, zróżnicowane w zależności od zdefiniowanego potencjału i potrzeb.

Polski przemysł ma zdywersyfikowaną sektorową strukturę wartości dodanej, co sprawia, że jest on, jako gałąź gospodarki, relatywnie odporny na szoki zewnętrzne. Celem polityki gospodarczej powinno być zatem **podtrzymywanie konkurencyjności** tych sektorów krajowego przemysłu, które w toku transformacji osiągnęły status najbardziej znaczących – takich jak: spożywcza, chemiczna, metalowa, samochodowa, czy meblarska – a w których konkurencyjność związana jest z wykorzystaniem efektów skali. Jednocześnie, zważywszy na zmieniające się fundamenty konkurencyjności w globalnej gospodarce i związaną z tym **kroczącą transformacją strukturalną** przemysłu, **kluczowe w nowym podejściu będzie wspieranie wyłaniania się sektorowych ekosystemów technologiczno-przemysłowych**, spełniających następujące kryteria:

- ✓ wysoki efekt linkowania/sieciowania/klasteryzowania (dobra/rozwiązania o wysokim poziomie złożoności wewnętrznej)
- ✓ wysoki poziom wartości dodanej (w ogniwach łańcucha wartości ulokowanych w Polsce)
- ✓ wysoki potencjał rynkowy w skali globalnej (zidentyfikowane nisze rynkowe umożliwiające dynamiczny wzrost przychodów)
- ✓ wysoka intensywność technologiczna (wysoki udział wydatków na badania i rozwój w strukturze kosztowej firm) przy relatywnie krótkim cyklu innowacyjnym
- ✓ niska zasobochłonność (np. energochłonność lub wodochłonność)
- ✓ przyjazność wobec otoczenia (tj. minimalizacja negatywnego oddziaływania na środowisko i człowieka)
- ✓ wykorzystanie kluczowych technologii horyzontalnych, a w szczególności głęboka integracja technologii cyfrowych (Internet Rzeczy, wielkie zbiory danych – *big data*, sztuczna inteligencja itp.)
- ✓ wysoka chłonność w zakresie wzornictwa przemysłowego jako źródła wartości (*design intensity*) oraz eko-projektowanie (gospodarka o obiegu zamkniętym – *circular economy*)

Na podstawie analizy przeprowadzonej przy zastosowaniu powyższych kryteriów i uwzględnieniu potencjału krajowych firm można obecnie wskazać **szereg sektorów strategicznych**, które mają szansę stać się przyszłymi motorami polskiej gospodarki. Są to:

- 1) sektor produkcji środków transportu (np. e-busy, pojazdy szynowe, statki specjalistyczne)
- 2) elektronika profesjonalna (np. inteligentne liczniki energii, falowniki, ładowarki do samochodów, sensory)
- 3) sektor specjalistycznych technologii teleinformatycznych (np. fintech, automatyka maszyn i budynków, cyberbezpieczeństwo, gry komputerowe, bioinformatyka)
- 4) sektor lotniczo-kosmiczny (np. drony, elementy satelitów)

- 5) sektor produkcji leków, wyrobów medycznych i nowoczesnych usług medycznych (np. e-medycyna, wyroby medyczne, terapie, leki biopodobne)
- 6) sektor systemów wydobywczych (np. inteligentna kopalnia)
- 7) sektor odzysku materiałowego surowców
- 8) sektor ekobudownictwa (np. budynki pasywne, pikoenergetyka, budownictwo drewniane)
- 9) sektor żywności wysokiej jakości
- 10) sektor systemów militarnych.

Powyższa lista sektorów strategicznych nie jest zamknięta. Będzie ona cyklicznie aktualizowana w procesie przedsiębiorczego odkrywania, co umożliwi weryfikację listy w kontekście przyszłościowych sektorów. Mechanizm aktualizacji zostanie opisany w *Nowej polityce przemysłowej*.

Identyfikacja sektorów strategicznych będzie służyła przeorientowaniu systemu wsparcia z rozproszonego w zintegrowany i skoncentrowany. **Możliwe działania** w ramach polityk publicznych obejmą między innymi:

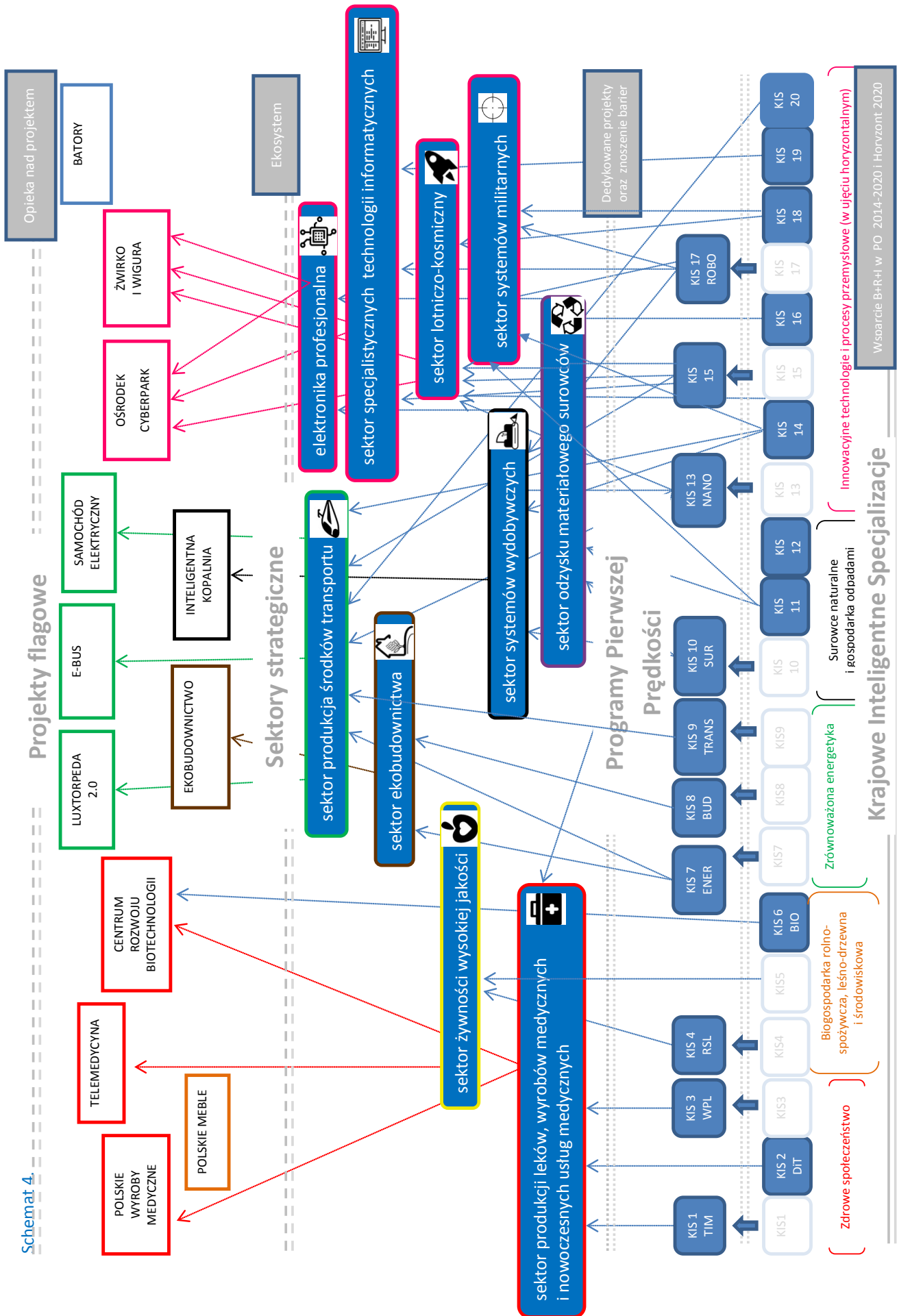
- **działania regulacyjne** – np. zamówienia publiczne (wyprzedzające zamawianie kluczowych technologii); szybka ścieżka przy deregulacji i usuwaniu przeszkód legislacyjnych, organizacyjnych i instytucjonalnych; przeciwdziałanie skutkom niestabilności rynków surowcowych; okresy przejściowe w spełnianiu wymogów środowiskowych (z zastrzeżeniem wymogów wynikających z regulacji UE); dbałość o zabezpieczenie interesów poszczególnych sektorów na forum międzynarodowym;
- **wsparcie w ramach programów rządowych** na rzecz:
  - wzmocnienia kadr – np. w odniesieniu do efektów kształcenia (kompetencje i umiejętności w danym sektorze, kompetencje interdyscyplinarne); staże dla studentów i absolwentów; wsparcie centrów kształcenia praktycznego,
  - zwiększenia innowacyjności – wsparcie tworzenia i wdrażania rozwiązań innowacyjnych; „programy pierwszej prędkości” dla wybranych Krajowych Inteligentnych Specjalizacji (KIS),
  - rozwoju Kluczowych Technologii Wspomagających (KETs) – programy badawcze Narodowego centrum Badań i Rozwoju (NCBiR) oraz Narodowego Instytutu Technologicznego,
  - stymulowania napływu inwestycji zagranicznych do sektorów o dłuższym cyklu innowacyjnym (aktualizacja *Programu inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki na lata 2011–2023*),
  - wsparcia ekspansji zagranicznej – np. promocja sektorów, udział w misjach gospodarczych, doradztwo w zakresie rozwoju biznesu poza Polską (programy promocji eksportu),
  - rozwoju rozwiązań sprzyjających transformacji w kierunku niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym,
  - rozpowszechnienia systemów wytwarzania opartych o technologie Internetu Rzeczy;
- **wsparcie internacjonalizacji polskich firm** – zaawansowana informacja gospodarcza, ubezpieczenia i gwarancje eksportowe, zapewnienie finansowania obrotowego i inwestycyjnego, ograniczanie ryzyka kontrahentów zagranicznych;
- **ułatwienia fiskalne** – np. ulgi na działalność badawczo-rozwojową;
- **dostęp do informacji i promocji** – np. dostarczanie informacji sektorowej, technicznej (na bazie dostępnych analiz statystycznych, prognoz i analiz *foresightowych*).

Przewiduje się zaprojektowanie nowego instrumentu – **kontraktu branżowego**, zawieranego pomiędzy podmiotami publicznymi a reprezentantami danego sektora. Będzie on formą dostosowanego do potrzeb danego sektora pakietu ww. działań, którego celem jest wydłużenie perspektywy strategicznej i – poprzez zapewnienie stabilności otoczenia w perspektywie długookresowej – pobudzenie inwestycji. W ramach kontraktu ustalony zostanie zakres zadań do realizacji przez obie strony oraz katalog i oferta instrumentów legislacyjnych, organizacyjnych, instytucjonalnych i finansowych. Kontrakt branżowy będzie podlegał okresowej rewizji, dostosowującej go do zmieniających się warunków gospodarczych.

Ponadto, przewiduje się możliwość pakietowego wsparcia sektorów borykających się z problemami strukturalnymi. Będzie ono jednak uzależnione od realizacji programów naprawczych o charakterze prowydajnościowym, realizowanych w określonych ramach czasowych. Będą to mogły być zarówno

działania regulacyjne, jak i programy restrukturyzacyjne (redukcja zbędnych mocy, zmiana profilu produkcji, przekwalifikowanie lub tzw. zwolnienia monitorowane pracowników (*outplacement*), budowa ekosystemu innowacyjnego itp.).

*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* w wielu miejscach wypukła potrzebę i znaczenie podejmowania strategicznych wyborów i koncentracji tematycznej. Powyżej wskazano propozycje sektorów strategicznych, w części reindustrializacja zaproponowano listę projektów flagowych, zaś w części innowacyjność wskazano na Programy Pierwszej Prędkości będące priorytetowymi Krajowymi Inteligentnymi Specjalizacjami. Relację tych 3 poziomów priorytetyzacji, wraz ze wskazaniem zaproponowanych instrumentów wsparcia, pokazuje poniższy schemat (schemat 4).



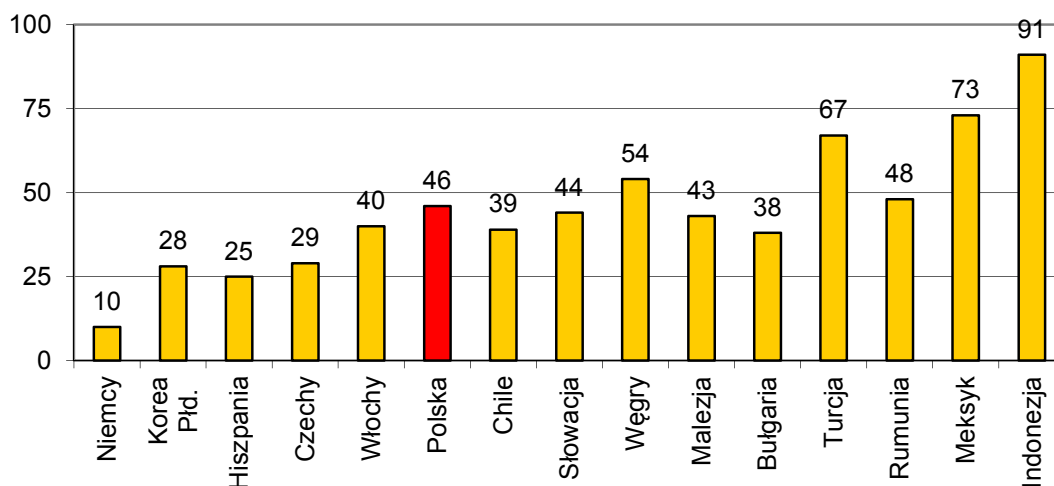
## Obszar: Reindustrializacja

### I. Diagnoza

**Polska należy do grona krajów z wyższym udziałem przemysłu w PKB niż średni poziom dla UE-28** – w 2015 r. udział przemysłu wynosił 23,3% (wobec 17,3% dla UE-28)<sup>7</sup>. W latach 2005–2015 średnie roczne tempo wzrostu produkcji przemysłowej wyniosło w Polsce 4,9% wobec 0,3% w UE-28<sup>8</sup>.

Gotowość technologiczna to element konkurencyjności gospodarki, który odnosi się do zdolności gospodarki do absorbowania technologii zwiększających wydajność czynników wytwórczych. Gotowość technologiczna dotyczy wybranych czynników transferu technologii wyzwalających przepływ informacji sprzyjający innowacjom lub zwiększający chłonność innowacyjną<sup>9</sup>. **Łącznie ocena gotowości technologicznej w globalnym raporcie konkurencyjności (Global Competitiveness Report 2016/2017) daje Polsce 46. miejsce w świecie.**

Ocena konkurencyjności Polski na tle wybranych krajów dotycząca gotowości technologicznej w rankingu GCR 2016/2017



Wśród wskaźników użytych dla zobrazowania gotowości technologicznej można wyróżnić m.in. wskaźnik dostępności i transferu technologii – w jej ramach oceniana jest dostępność najnowszych technologii (pozycja Polski – 68, wartość wskaźnika 4,8%), zdolność do absorpcji technologii przez krajowe przedsiębiorstwa (pozycja – 65, wartość wskaźnika 4,7%) oraz wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w sprowadzaniu i upowszechnianiu nowych technologii (pozycja – 49, wartość wskaźnika 4,6%). To te wskaźniki głównie decydują o stopniu zaawansowania technologicznego danego kraju<sup>10</sup>. Wartości wymienionych wskaźników i pozycja Polski w rankingu wskazuje na niską skłonność przedsiębiorstw do inwestowania w technologie, a tym samym na słabą pozycję konkurencyjną.

Przystępując do transformacji krajowego przemysłu, w kontekście uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, opracowana zostanie polityka przemysłowa wdrażająca inteligentną reindustrializację. Da ona impuls do wdrażania nowych cyfrowych rozwiązań techniczno-technologiczno-organizacyjnych, jak również rozwoju nowych gałęzi przemysłu opartych na technologiach cyfrowych, wymagających dużego zaangażowania nauki i wysoko wykwalifikowanej kadry pracowników, które tworzyć będą produkty przełomowe. Działania te będą swoistym kołem zamachowym dla

*Inteligentna  
reindustrializacja*

<sup>7</sup> Udział wartości dodanej brutto wytworzonej w przemyśle (bez budownictwa) w PKB, na podstawie bazy danych Eurostat (*Gross value added and income by A\*10 industry breakdowns* [nama\_10\_a10]).

<sup>8</sup> Na podstawie bazy danych Eurostat, 8.12.2016 r. (*Production in industry - annual data* [sts\_inpr\_a]).

<sup>9</sup> OECD, Eurostat 2005, s. 37.

<sup>10</sup> *Konkurencyjna Polska – Raport.*, pod red. J. Hausnera. Kraków 2013.

rozwoju wielu innych dziedzin gospodarki. Oznaczać to zarazem będzie możliwość rozwoju tradycyjnych sektorów, które wdrażając najnowocześniejsze technologie badawcze, produkcyjne i zarządcze, przesuną się na wyższy poziom w łańcuchu wartości.

W kontekście powyższego warunkiem *sine qua non* będzie stworzenie otoczenia przyjaznego do zwiększenia tzw. gotowości technologicznej krajowych przedsiębiorstw. Jest ona rozumiana jako zdolność do absorbowania technologii zwiększających wydajność czynników wytwórczych. Dotyczyć będzie w pierwszej kolejności tylko tych czynników transferu technologii, które będą wyzwalać przepływ informacji sprzyjający innowacjom lub zwiększający chłonność innowacyjną. Wiązać to się będzie z koniecznością działań zwiększających poziom zaufania przedsiębiorców – zarówno do państwa, jak i do kwestii wzmocnienia współpracy między przedsiębiorcami, którzy wciąż nie dostrzegają korzyści płynących ze współpracy i możliwości, jakich może ona dostarczyć.

Reindustrializacja polegać będzie na rozwoju innowacyjności, pozwalającym w efekcie m.in. na: istotną obniżkę kosztów produkcji, wzrost wydajności, podnoszenie jakości produktu, zindywidualizowanie asortymentu oferowanych wyrobów, lepsze zaspokajanie potrzeb i szybsze reagowanie na zmiany oczekiwań konsumentów, zmniejszenie zużycia surowców pierwotnych i zapotrzebowania na energię, obniżenie emisyjność produkcji i podniesienie bezpieczeństwa pracy.

## II. Cel i oczekiwane efekty

### **Wzrost zdolności przemysłu do sprostania globalnej konkurencji**

Podstawowym celem państwa będzie wspieranie zdolności konkurowania przedsiębiorstw krajowych w warunkach gospodarki otwartej i globalnej. Cechą nowej polityki przemysłowej będzie oddziaływanie na poszczególne sektory z punktu widzenia konkurencyjności całej gospodarki krajowej (np. polityka energetyczna uwzględniać będzie szeroko rozumiane bezpieczeństwo energetyczne całej gospodarki, w tym zwłaszcza jego wymiar ekonomiczny, czyli zapewnienie podmiotom gospodarczym dostaw energii w cenie umożliwiającej uzyskanie lub utrzymanie przewagi konkurencyjnej w stosunku do konkurentów zagranicznych), jak również odnośnienie do specyfiki poszczególnych sektorów. Bardziej konkurencyjny przemysł, to przede wszystkim przedsiębiorstwa tworzące i wykorzystujące innowacje. Przemysł stanie się w większym stopniu swoistym laboratorium, tworzącym innowacje, sprawdzającym projekty, prototypy i technologie. Kreowanie nowoczesnych rozwiązań wzmacnia popyt na wysoko kwalifikowaną kadrę, umożliwiając podwyższanie wynagrodzenia w związku ze wzrostem efektywności produkcji i większymi zyskami. Z drugiej strony część dotychczasowych prac zastępowana będzie w coraz większym zakresie procesami automatyzacji, które wymagać będą od pracowników nowych kompetencji. Szansą dla uwolnionych w ten sposób zasobów pracy będą usługi okołoprzemysłowe. Wynikiem przyszłych nowoczesnych rozwiązań będą innowacyjne, wyższej jakości produkty mogące lepiej konkurować na rynku globalnym, zwiększając w ten sposób dochody z eksportu, co nie pozostanie bez wpływu na zyski przedsiębiorstw i tym samym wyższe dochody zatrudnionych w nich pracowników.

Potrzebne jest horyzontalne podejście do polityki przemysłowej, które poprzez zintegrowanie szeregu polityk rządu sprzyjających trwałemu rozwojowi gospodarstwu, pozwoli na osiąganie celów długoplanowych, a nie doraźnych. Jej zakres przedmiotowy poprzedzony będzie szczegółową analizą naszych przewag komparatywnych, z których wynikać będzie wybór odpowiednich narzędzi wsparcia.

Nastąpi zmiana jakościowa modelu konkurowania przemysłu, dotychczas opartego na niskich kosztach pracy, w kierunku wykorzystania nowoczesnych mechanizmów generowania wiedzy i technologii. Transformacja ta przyczyni się do zmiany struktury przemysłu – zarówno w ujęciu wewnątrzgałęziowym (nowe produkty i usługi oraz awans funkcjonalny w łańcuchach wartości), jak i międzygałęziowym (nowe innowacyjne sektory) – która przyczyni się do generowania wyższych dochodów i postępu technicznego.

Celem działań będzie tworzenie rynków (zapotrzebowania) na dobra końcowe. Jednak trzeba będzie brać pod uwagę fakt, iż obecnie większość polskiej gospodarki opiera się na połączeniach w łańcuchach wartości z zagranicznymi dostawcami i nabywcami. Dlatego będziemy się starać, aby uczynić z tego szansę i promować rozwijanie funkcji biznesowych (coraz bardziej złożonych).

Osiągnięcie celu możliwe będzie dzięki zbudowaniu przyjaznego otoczenia wspierającego zapewnienie konkurencyjności przedsiębiorstw na rynkach globalnych – tworzeniu odpowiedniego klimatu i warunków instytucjonalnych, prawnych oraz finansowych, w szczególności dla:

- wzrostu produktywności,
- budowania nowej jakości kapitału społecznego,
- zmniejszania presji na środowisko.

**Podejmowane, w perspektywie do 2020 r., działania** skoncentrują się na uruchomieniu wielu inicjatyw sprzyjających realizacji ww. celu, m.in. takich jak:

- o uruchomienie Polskiej Platformy „Przemysłu 4.0”, która wspierać będzie proces transformacji przemysłowej w kierunku cyfryzacji procesów technologicznych i zarządczych przedsiębiorstw;
- o zreformowanie kształcenia zawodowego i ustawicznego pod kątem ścisłego zharmonizowania z rynkiem pracy;
- o uruchomienie pozostałych projektów strategicznych i flagowych.

**Po roku 2020 przewiduje się** kontynuację działań sprzyjających doskonaleniu funkcjonowania Polskiej Platformy „Przemysłu 4.0”, jak również reformy kształcenia zawodowego i ustawicznego oraz finalizację projektów strategicznych i flagowych.

Efektom podejmowanych działań na rzecz inteligentnej reindustrializacji będzie nasycenie przemysłu wysokowartościowymi usługami (B+R, wzornictwo – *design*, teleinformatyka) w celu zwiększenia udziału innowacyjnych produktów.

Podejmowane będą działania skierowane do selektywnie wybranych sektorów. Pierwszym zbiorem sektorów są te obecnie definiowane jako: posiadające zdolność do konkurencyjności na rynkach globalnych, mające stabilną pozycję rynkową, w tym tradycyjne mające znaczenie dla gospodarki, ze znaczącym udziałem w produkcji, eksporcie czy też wykazujące się wysoką dynamiką wzrostu w obu tych kategoriach. Nie bez znaczenia pozostaje poziom zatrudnienia w poszczególnych sektorach, choć to kryterium musi być traktowane z ostrożnością, gdyż globalne wyzwania związane z rozwojem technologii, robotyzacji i wzrostem produktywności mogą zmieniać wagę tego czynnika.

Kluczowe będzie kierowanie odpowiedniego wsparcia do sektorów, które będą w stanie zapewnić konkurencyjność polskiej gospodarce w długim horyzoncie czasowym. Dlatego polityka przemysłowa musi być oparta o podejście ekosystemowe, tworzące ugruntowany potencjał do transferu i absorpcji wiedzy i kompetencji. Szczególne wsparcie kierowane będzie do sektorów mających zidentyfikowany potencjał trwałych przewag komparatywnych lub wejścia w nowe globalne nisze produktowe. Instrumentem, który odegra istotną rolę w ww. procesie, będzie m.in. nowo stworzona polityka zakupowa państwa, z jednej strony kreująca popyt na wdrożenie najbardziej złożonych rozwiązań technicznych i technologicznych w przestrzeni publicznej, a z drugiej będąca wyzwaniem dla krajowych przedsiębiorstw do aktywniejszego sięgania po B+R+I w procesie realizacji zamówień.

Dodatkowym impulsem rozwojowym będzie spełnienie wymagań ochrony środowiska, w tym powstrzymywania procesu zmian klimatu oraz ochrony powietrza. Dlatego już teraz zakłada się rozwój badań i technologii optymalizujących zużycie surowców, wody i energii oraz wdrożenie ich w poszczególnych sektorach przemysłu. W długim okresie, w wyniku szybkiego postępu technologicznego, powinno to skutkować istotnym zmniejszeniem zależności od paliw kopalnych oraz wyraźnej modyfikacji zcentralizowanego, podażowego i narażonego na łatwe ataki, systemu energetycznego.

Rosnąca populacja ludności świata, zmiany stylu życia i dbałość o zdrowie mogą być szansą na zwiększenie eksportu polskiej żywności i innych produktów. Starzejące się społeczeństwo wymusi rozwój usług skierowanych do osób starszych. Utrzymanie poziomu zatrudnienia w przemyśle i usługach



okołoprzemysłowych wymagać będzie polityki zatrudnienia oraz dopasowania kompetencji pracowników do przyszłych wyzwań związanych z cyfryzacją procesów przemysłowych i biznesowych.

### III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego zaliczanych do wysokiej i średnio wysokiej techniki w wartości przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego ogółem	%	32,7 (2014)	<b>34,0</b>	40,0–45,0	GUS
Udział przetwórstwa przemysłowego w wartości dodanej brutto	%	19,7 (2015)	<b>20,0</b>	21,0	GUS

### IV. Kierunki interwencji

#### 1. Rozwój nowoczesnego przemysłu

Nowoczesny przemysł opiera się na innowacjach. Tworzy je i wykorzystuje w procesach produkcji. Bazuje na cyfryzacji i zaawansowanej automatyzacji. Funkcjonuje w inteligentnych łańcuchach, łączących dostawców, producentów, odbiorców i konsumentów. Taki przemysł staje się bardziej wydajny, elastyczny i konkurencyjny. Podstawowe działania będą koncentrowały się na tworzeniu warunków do powstawania i wdrażania innowacyjnych rozwiązań w przemyśle. Wspierać je będzie rozwój i szersze wykorzystanie nowych przełomowych produktów i technologii. Działania o charakterze horyzontalnym uzupełnione będą wsparciem dla konkretnych sektorów/technologii.

Szczególną rolę pełni przemysł obronny, który z jednej strony stanowi poważny czynnik zapewnienia niezawisłości państwa, a z drugiej pełni istotne funkcje gospodarcze – kreuje impulsy technologiczne, jest bazą dla rozwoju technologii podwójnego zastosowania, co do zasady posiada największy potencjał we wdrażaniu i stosowaniu innowacyjnych rozwiązań. Niektóre podmioty sektora stanowią obecnie nowoczesne i sprawne biznesowo firmy, dysponujące parkiem maszynowym spełniającym standardy europejskie, a także zaawansowanymi technologiami oraz wysoko wykwalifikowanymi pracownikami. Konsolidacja państwowych spółek sektora obronnego w Polskiej Grupie Zbrojeniowej S.A. stworzyła podstawy silnego podmiotu, mogącego stać się regionalnym liderem w zakresie produkcji specjalnej. Coraz lepiej radzą sobie na rynku prywatni przedsiębiorcy przemysłu obronnego, co potwierdza fakt, iż obecnie około 100 takich podmiotów realizuje dostawy różnego rodzaju wyrobów i usług na rzecz Sił Zbrojnych RP. Niektóre z nich mają szansę stać się krajowymi czempionami. Aby cel ten mógł zostać zrealizowany, istotne jest wsparcie rozwoju technologii innowacyjnych i kluczowych grup produktowych polskiego przemysłu obronnego (np.: technologie teleinformatyczne, drony, rozpoznawanie obrazowe i satelitarne) oraz wykorzystanie możliwości stwarzanych poprzez stosowanie offsetu, w celu unowocześnienia produkcji realizowanej przez polski przemysł obronny.

W celu wspierania konkurencyjności sektorów aktualnie mających wysokie znaczenie dla przemysłu w Polsce, wprowadzony zostanie nowy instrument – kontrakty branżowe. Miarą efektywności wsparcia państwa oraz działalności regulacyjnej w danym sektorze będzie nie tylko bezpośredni wpływ instrumentu, ale również całościowy rozwój sektora, tzn. występowania pożądanych efektów zainicjowanych działaniami publicznymi (np. wsparciu rozwoju sektora elektrycznych środków transportu publicznego oraz odpowiedniej infrastruktury – z wykorzystaniem dofinansowania badań w tym zakresie, zamówień publicznych oraz uregulowań środowiskowych – powinny towarzyszyć niezależne przedsięwzięcia komercyjne związane z rozwojem transportu prywatnego opartego na podobnych rozwiązaniach; *spin-offy*).

Przygotowane zostaną projekty flagowe, odnoszące się do określonego produktu/przełomowej technologii, które charakteryzują się wysokim stopniem wpływu na realizację celów strategicznych SOR, a tym samym odpowiednio dużą skalą oddziaływania na całą gospodarkę oraz realnym bądź prognozowanym zapotrzebowaniem rynkowym. Realizacja projektów flagowych wymaga współdziałania szeregu podmiotów prywatnych i publicznych. Obejmuje szereg działań w różnych fazach realizacji – od momentu badań,

komercjalizacji, produkcji, po wejście na międzynarodowe rynki. Działania państwa koncentrują się na tworzeniu systemu zachęt o charakterze prawnym, organizacyjnym i inwestycyjnym, dla opracowania projektów i ich wdrożenia. Do realizacji projektów flagowych ustanawiane są zespoły zadaniowe (projektowe) oraz powoływani liderzy/kierownicy projektów odpowiedzialni za ich realizację, zgodnie z założeniami harmonogramu przyjętego przez Rząd.

Dla procesu reindustrializacji niezbędne jest również opracowanie i wdrożenie nowego modelu zarządzania i rozwoju polskiego majątku narodowego, co umożliwi wykorzystanie posiadanych umiejętności, wiedzy i zasobów oraz osiąganie korzyści materialnych, w tym zdobycie przewag konkurencyjnych na rynku krajowym i rynkach zagranicznych.

#### Działania:

- Wsparcie organizacyjno-finansowe projektów badawczych i biznesowych realizowanych przez krajowe podmioty gospodarcze, w ramach krajowych klastrów kluczowych, platform, porozumień itp.
- Wsparcie tworzenia nowych produktów i usług wysoko zaawansowanych technologicznie, w szczególności w obszarze teleinformatyki, jako podstawy modernizacji i przyspieszenia wzrostu pozostałych gałęzi przemysłu.
- Opracowanie nowego systemu wsparcia aktywności przedsiębiorców i jednostek naukowych na arenie międzynarodowej.
- Kompleksowe wsparcie BIZ klastrujących i sieciujących działalność przedsiębiorstw.
- Wsparcie inwestycji zmniejszających energochłonność i poprawiających efektywność energetyczną przemysłu.
- Zmniejszenie zasobo- i materiałochłonności procesów przemysłowych.
- Wsparcie inwestycji obniżających emisyjność przemysłu.
- Stworzenie warunków do wzrostu eksportu produkowanego w Polsce uzbrojenia i sprzętu wojskowego i zwiększenia przychodów z tego tytułu.
- Wzrost poziomu innowacyjności podmiotów polskiego przemysłu obronnego poprzez realizację osadzonego w realiach rynkowych programu badań naukowych oraz prac rozwojowych i wdrożeniowych.
- Przygotowanie i wdrożenie rozwiązań zwiększających rolę Specjalnych Stref Ekonomicznych w integrowaniu działalności podmiotów gospodarczych.
- Przygotowanie i wdrażanie projektów flagowych, wokół których będą skoncentrowane działania legislacyjne, organizacyjne i finansowe.

#### **Projekty strategiczne:**

**Nowa polityka przemysłowa** – przygotowanie dokumentu określającego potencjał przemysłowy, identyfikującego potrzeby i bariery przemysłu, kierunki interwencji państwa oraz instrumenty wsparcia niezbędne dla jego rozwoju, w tym kontrakt branżowy.

**Strategia transformacji do gospodarki niskoemisyjnej** – przygotowanie dokumentu o charakterze wykonawczym, identyfikującego działania przyczyniające się do zmniejszenia emisyjności i energochłonności gospodarki, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony konkurencyjności sektorów strukturalnie energochłonnych.

**Mapa drogowa w zakresie transformacji w kierunku gospodarki o zamkniętym obiegu** – opracowanie dokumentu o charakterze wykonawczym, identyfikującego działania na rzecz zwiększenia wydajności wykorzystania zasobów i ograniczenia powstawania odpadów.

**Narodowa polityka zbrojeniowa** – dokument określający zespół działań administracji rządowej, we współpracy z instytucjami naukowymi i przedsiębiorcami, zmierzających do stymulowania rozwoju innowacyjnego i konkurencyjnego przemysłu obronnego. Narodowa polityka zbrojeniowa określi między innymi ramy i wskaże kierunki udziału sektora obronnego w rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjnych technologiach oraz efektywnego systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania sprzętu wojskowego.

**Nowoczesne produkty przemysłu okrętowego** – zapewnienie ram prawnych, organizacyjnych i finansowych niezbędnych dla aktywizacji przemysłu stoczniowego, rozwoju naukowych ośrodków badawczo-rozwojowych opracowujących innowacyjne typy statków.

**Polityka lekowa i wyrobów medycznych** – określenie priorytetów oraz celów państwowej polityki lekowej i wyrobów medycznych, z uwzględnieniem konieczności zabezpieczenia pacjentów w skuteczne i bezpieczne leki oraz wyroby medyczne adekwatne dla potrzeb zdrowotnych, wzmocnienie roli i sukcesywnego rozwoju potencjału sektora farmaceutycznego oraz przemysłu wyrobów medycznych w Polsce.

## PROJEKTY FLAGOWE

**W ramach programu *Nowoczesne produkty przemysłu okrętowego*** (zapewnienie ram prawnych, organizacyjnych i finansowych niezbędnych dla aktywizacji przemysłu stoczniowego, rozwoju naukowych ośrodków badawczo-rozwojowych opracowujących innowacyjne typy statków) m.in.:

- ✓ **projekt *Batory*** – stymulowanie rozwoju technologii, projektowania i budowy polskich jednostek pływających i konstrukcji morskich, przesunięcie sektora stoczniowego w kierunku produkcji, innowacyjnych produktów i wyspecjalizowanych jednostek o wysokiej wartości dodanej.

**W ramach projektu *Żwirko i Wigura*** – stymulowanie rozwoju zintegrowanych systemów zarządczych pozyskujących dane z bezzałogowych statków powietrznych – usługi oparte na wykorzystaniu dronów.

**W ramach Programu *Elektromobilność*** (rozwój produktów z obszaru elektromobilności, stymulowanie rozwoju rynku w taki sposób, aby zwiększyć udział pojazdów o napędzie elektrycznym) m.in.:

- ✓ **projekt *E-bus*** – stymulowanie projektowania i produkcji polskich pojazdów elektrycznych na potrzeby komunikacji miejskiej; budowa silnych podmiotów na wszystkich etapach łańcucha wartości w sektorze produkcji taboru komunikacji miejskiej – autobusy elektryczne, tramwaje;
- ✓ **projekt *Samochód elektryczny*** – stymulowanie rozwoju technologii, produkcji i rynku samochodów elektrycznych.

**W ramach projektu *Luxtorpeda 2.0*** – stymulowanie rozwoju technologii i produkcji polskich pojazdów szynowych, ze szczególnym uwzględnieniem pojazdów transportu pasażerskiego;

W ramach rozwoju kompetencji polskich firm i jednostek naukowo-badawczych w dziedzinie cyberbezpieczeństwa i analizy danych powstanie **ośrodek *Cyberpark Enigma***, dysponujący potencjałem pozwalającym konkurować na europejskim rynku specjalistycznych usług IT. Wypracowane zostaną również inne rozwiązania wspierające rozwój polskiego potencjału sektora IT.

W ramach działań **w obszarze zdrowia** przewiduje się:

- ✓ **projekt *Telemedycyna*** – stymulowanie rozwoju nowoczesnych usług i produktów medycznych wykorzystujących innowacyjne technologie komunikacyjne; zostaną przygotowane innowacyjne produkty (usługi i technologie) służące poprawie dostępu do specjalistycznych usług medycznych;
- ✓ **Centrum Rozwoju *Biotechnologii*** – budowanie pozycji Polski jako europejskiego centrum (*hubu*) zaawansowanych leków generycznych i leków biopodobnych. Wspomoże możliwości rozwoju polskich firm w produkcji nowoczesnych leków i ekspansji na globalne rynki;
- ✓ **projekt *Polskie wyroby medyczne*** – wsparcie badań i rozwoju oraz komercjalizacji wyrobów medycznych ze strategicznych grup (m.in. **polski robot medyczny**, sztuczne narządy, usieciowane rozwiązania w zakresie oprogramowania – software+devices, systemy wspomagania lub zastępowania zmysłów), mające na celu stymulowanie rozwoju nowoczesnej aparatury medycznej na rynek krajowy i rynki zagraniczne.

**W ramach programu *Ekobudownictwo*** – stymulowanie przygotowania i wdrażania wybranych produktów budownictwa ekologicznego (w tym z surowców naturalnych, m.in. z drewna), z uwzględnieniem wymogów efektywności energetycznej nowoczesnych materiałów budowlanych.

**W ramach projektu *Polskie meble*** – stymulowanie rozwoju wzornictwa przemysłowego i tworzenia

silnych polskich marek, wykorzystujących nowoczesne technologie i eko-wzornictwo (*eko-design*).

**W ramach programu *Inteligentna kopalnia*** – stymulowanie rozwoju produktów umożliwiających zdobycie przez polski przemysł istotnej pozycji na globalnym rynku maszyn górniczych i budowlanych.

## 2. Rozwój infrastruktury i kompetencji dla „Przemysłu 4.0”

Celem interwencji jest stworzenie warunków umożliwiających włączenie się przedsiębiorstw wszystkich sektorów/branż w proces cyfryzacji przemysłu. Istotnym elementem tego procesu będzie przebudowa i integracja infrastruktury w oparciu o prognozy rozwoju rynku Internetu Rzeczy, OZE (odnawialne źródła energii), paliw kopalnych, magazynów energii i samochodów elektrycznych po roku 2020. Rozwój przemysłu technologii teleinformatycznych oraz wdrożenie na szeroką skalę czujników i, bazujących na informacjach z nich otrzymywanych, systemów sterowania (w ramach wspomnianego Internetu Rzeczy) przyczyni się do powstania nowych modeli zarządzania np. ruchem, transportem, zużyciem energii, a także wpłynie na pojawienie się nowych modeli wytwarzania w innych gałęziach przemysłu. Nowym czynnikiem jakościowym będzie także coraz powszechniejsze wykorzystanie przetwarzania w chmurze obliczeniowej, możliwości analizowania i prognozowania na podstawie przetwarzania wielkich zbiorów danych (*big data*). Efektem będzie zwiększenie tempa rozwoju innowacji, obniżka krańcowych kosztów produkcji i powstawanie platform, które skupiają różne formy działalności w wielu sektorach oraz w efekcie końcowym zwiększenie skali zysków.

Barierą rozwojową jest niedostateczny rozwój krajowych i międzynarodowych standardów technicznych, umożliwiających współpracę urządzeń i systemów sterujących różnych producentów, a tym samym brak krajowych standardów technicznych obszarów niezharmonizowanych. Utrudnia to integrację infrastruktury technicznej umożliwiającą włączenie do sieci nowych użytkowników źródeł energii. Zjawisko konwergencji technicznej wymaga spójnego programowania rozwoju np.: sieci elektroenergetycznych i teleinformatycznych. W praktyce oznacza to konieczność opracowania wymagań jakościowych dla wszystkich użytkowników sieci elektroenergetycznych i teleinformatycznych, opomiarowania ich i inteligentnego zarządzania nimi.

Ważną rolę w działaniach stymulujących na rzecz transformacji przemysłowej powinna odgrywać wspólna inicjatywa administracji publicznej oraz podmiotów sektora przemysłowego, biznesu i nauki, polegająca na powołaniu, na wzór innych krajów europejskich, wyspecjalizowanej platformy, która swoim zasobem wiedzy, kompetencji i doświadczenia będzie inspirować i wspierać przedsiębiorców w opracowywaniu oraz wdrożeniu nowych modeli biznesowych opartych na koncepcji „Przemysłu 4.0” (*Industry 4.0*).

### Działania:

- Stworzenie zintegrowanej cyfrowej infrastruktury sieciowej – umożliwi cyfryzację gospodarki i rozwój: szerokopasmowego dostępu do Internetu (zarówno stacjonarnego, jak i mobilnego), Internetu Rzeczy, Fizycznego Internetu, OZE, magazynów energii i samochodów elektrycznych po roku 2020 w wyniku:
  - wdrożenia krajowych standardów technicznych obszarów niezharmonizowanych na poziomie UE w celu integracji infrastruktury technicznej,
  - opracowania nowych norm i instytucji prawnych, dostosowanych do specyficznych problemów, jakie stawia przed życiem gospodarczym cyfryzacja przemysłu,
  - zintegrowania systemów funkcjonalnych IT w firmach – integracji danych sprzętowych i sieciowych,
  - zapewnienia bezpieczeństwa sieciowego,
  - zapewnienia kompatybilności infrastruktury z infrastrukturą na Jednolitym Rynku (wspieranie migracji urządzeń teleinformatycznych do wykorzystania adresacji internetowej IPv6),
  - skutecznego zarządzania systemami sieciowymi.
- Rozwój technologii teleinformatycznych i wdrożenie na szeroką skalę produkcji czujników i systemów sterowania bazujących na informacjach otrzymywanych z sensorów (w ramach wspomnianego Internetu Rzeczy) – w realizacji tego podprojektu wykorzystany zostanie krajowy potencjał rozwojowy przedsiębiorstw sektora teleinformatycznego.

- Cyfryzacja procesów technologicznych i systemów je wspomagających – w pełni zautomatyzowane procesy produkcyjne korzystnie wpłyną na powtarzalność procesów technologicznych, a w konsekwencji na poprawę produktywności przedsiębiorstw.
- Wdrożenie cyfrowych modeli zarządzania – w tym zarządzania produkcją zapasami, transportem, zużyciem paliw i energii oraz innych mediów, w celu optymalizacji funkcjonowania przedsiębiorstwa.
- Rozpowszechnienie systemów statystycznego wspomagania decyzji – opartych o analitykę wielkich zbiorów danych (*big data*) oraz zarządzanie i przetwarzanie w chmurze – celem jest rozpowszechnienie narzędzi analitycznych umożliwiających umiejętne wykorzystywanie danych, uchwycenie korelacji między nimi oraz sformułowanie i wykorzystanie wniosków. Podstawowym elementem tej inicjatywy jest zapewnienie szybkiego połączenia z siecią i dostęp do danych oraz ich umiejętna obróbka.
- Inicjowanie, integrowanie i wspomaganie inicjatyw zorientowanych na transformację krajowego przemysłu do poziomu „Przemysłu 4.0” (*Industry 4.0*), w szczególności tworzenie krajowej bazy kompetencji dla realizacji tej transformacji.

#### Projekty strategiczne:

**Polska Platforma „Przemysłu 4.0”** – powołanie krajowego integratora odpowiedzialnego za doprowadzenie do transformacji krajowego przemysłu do poziomu określanego jako „Przemysł 4.0” (*Industry 4.0*).

### 3. System zarządzania jakością w przemyśle

Głównym elementem zmian jest stworzenie spójnego systemu instytucji odpowiedzialnych za standaryzację, akredytację, normalizację, metrologię oraz certyfikację. Jest to kluczowe dla skalowania rozwiązań innowacyjnych, a także ochrony rynku krajowego przed importem tanich towarów niskiej jakości. Nagląca potrzeba ich rozwoju wiąże się m.in. z faktem zaniku barier handlowych po przyznaniu Chinom przez UE statusu gospodarki rynkowej, a także ewentualnym podpisaniem umowy handlowej między UE a USA (TTIP).

Wprowadzone zostaną mechanizmy nadzoru strategicznego nad działalnością instytucji prawa technicznego, decydujących o jakości otoczenia przemysłu, tak by harmonijnie realizowały one jasno zdefiniowane priorytety polityki państwa i były rozliczane z efektów swoich działań. Umożliwi to przedsiębiorcom szybszy dostęp do kompleksowej informacji legislacyjno-technicznej na temat wymagań dla produktów, procesów produkcyjnych oraz rozwiązań technologicznych.

Uporządkowany zostanie zakres oraz tematyka poszczególnych jednostek nadzoru i kontroli rynku. Wdrożone zostaną zintegrowane plany nadzoru rynku, z szerokimi uprawnieniami UOKiK w zakresie koordynacji i nadzoru, obejmujące wszystkie instytucje, co zwiększy ich efektywność. Wprowadzony zostanie także mechanizm automatycznego wycofywania zdezaktualizowanych norm, wymuszający stały wzrost oczekiwań jakościowych, szczególnie w sektorze publicznym.

Kluczowym elementem jest ukierunkowanie zakupów publicznych na innowacyjne i zrównoważone usługi, dostawy oraz roboty budowlane, dostarczane instytucjom publicznym. W tym modelu administracja publiczna będzie klientem kreującym rynek innowacyjnych dóbr z odpowiednim wyprzedzeniem. W tym celu przeprowadzone zostaną zmiany w funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych poprzez wypracowanie zintegrowanej polityki zakupowej państwa. Jej jądrem powinno być wdrożenie partnerskich zamówień publicznych, tworzących popyt na innowacyjne produkty i usługi oraz odpowiedzialność społeczną i ochronę środowiska. Państwo jako klient powinno jasno określać swoje potrzeby, pozostając w stałym dialogu innowacyjnym z przedstawicielami środowiska naukowego i biznesowego, którzy jako wykonawcy proponują rozwiązanie technologiczne danego wyzwania. Klient ma zatem możliwość wpływu na prowadzone badania i finansuje jedynie te, które dają szansę na prawdziwie przełomową technologię. W ten sposób państwo tworzy popyt na innowacje (także przełomowe), których jest potencjalnym odbiorcą.

#### Działania:

- Stworzenie spójnego otoczenia instytucjonalno-regulacyjnego przemysłu – reforma funkcjonowania instytucji dostarczających informacje legislacyjno-techniczne (PCA, PKN, GUM, PCBC).
- Reforma instytucji nadzoru i kontroli rynku – aktywna forma działań kontrolnych, uporządkowanie zakresu, tematyki obsługiwanej przez poszczególne jednostki nadzoru rynku oraz zwiększenie ich skuteczności poprzez scalenie kompetencji (np. organy kontroli wobec harmonizacji rynku produktów nawozowych); podniesienie wiedzy i kwalifikacji inspektorów (np. w zakresie zmieniającego się otoczenia legislacyjnego); zintensyfikowanie współpracy z innymi instytucjami nadzoru rynku na forum europejskim np. poprzez wymianę informacji o przypadkach nieuczciwych praktyk (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Inspekcja Handlowa, Państwowa Inspekcja Pracy, organy nadzoru budowlanego, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Ochrony Środowiska, Główny Inspektorat Sanitarny) w celu zwiększenia skuteczności przeciwdziałania występowaniu zniekształceń rynku towarów i usług oraz zapewnienia bezpieczeństwa konsumentom.
- Ponadresortowe zintegrowanie prawnych aspektów funkcjonowania przemysłu – punkt konsultacyjny dla przedsiębiorców w zakresie informacji chemiczno-środowiskowej.
- Innowacyjno-partnerskie zamówienia publiczne – wdrożenie inteligentnego modelu zarządzania zakupami w ramach realizowanych zamówień publicznych, z uwzględnieniem aspektów normalizacyjnych, środowiskowych (koszt w cyklu życia produktu), społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (CSR) oraz upowszechnianiem dobrych praktyk i narzędzi zakupowych.

#### **Projekty strategiczne:**

**Koncepcja zmian otoczenia instytucjonalno-regulacyjnego przemysłu** – przygotowanie spójnego systemu wsparcia przemysłu, dostarczającego niezbędnych informacji, z uwzględnieniem reformy instytucji nadzoru i kontroli rynku.

**Polityka zakupowa państwa** – ukierunkowanie zakupów na innowacyjne i zrównoważone produkty i usługi dostarczane instytucjom publicznym; administracja jako inteligentny klient kreujący rynek innowacyjnych dóbr z odpowiednim wyprzedzeniem.

#### **4. Surowce dla przemysłu**

Istotą przemysłu jest przetwarzanie zasobów naturalnych na produkty o jak najwyższej wartości dodanej w celu zwiększania dobrobytu społeczeństwa. Szczególne znaczenie w tym kontekście ma przemysł innowacyjny i zaawansowany technologicznie, który jednak jednocześnie wymaga zastosowania wielu różnych surowców (np. do produkcji smartfonów potrzeba ok. 50 różnych surowców metalicznych). Zasoby naturalne definiowane są jako elementy środowiska, które mogą być wykorzystane przez człowieka w procesie produkcji i konsumpcji. Zalicza się do nich zarówno surowce organiczne (rośliny i zwierzęta), jak i nieorganiczne (kopaliny, wodę, atmosferę). Podczas gdy wszystkie zasoby są ważne dla rozwoju gospodarczego Polski, ze względu na cechę nieodnawialności kopaliny, a tym samym ich stopniowe wyczerpywanie się, priorytetowo należy podjąć działania ukierunkowane na zapewnienie stabilności podaży surowców nieodnawialnych, ze względu na ich stopniowe wyczerpywanie się.

Dotychczas kompetencje w zakresie zarządzania zasobami geologicznymi i racjonalnej gospodarki nimi zostały powierzone odrębnym działom administracji państwowej, a w konsekwencji podlegały kilku resortom. Tym samym działania państwa w tym obszarze (analogicznie do Komisji Europejskiej) prowadzone były z podziałem zadań na politykę w zakresie surowców naturalnych energetycznych i nieenergetycznych. Podczas gdy trwają prace nad Polityką energetyczną Polski do 2050 r., brakuje dokumentu planistycznego dotyczącego surowców nieenergetycznych. W związku z tym działalność przemysłowa obarczona jest w Polsce dużym ryzykiem, co negatywnie wpływa na konkurencyjność polskiego przemysłu na świecie. Jego trwały rozwój wymaga zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego, również w zakresie surowców nieenergetycznych, tj. stabilnej podaży takiej ilości tych surowców, w konkurencyjnych cenach, na jaką istnieje i będzie istniało zapotrzebowanie przemysłu. Należy przy tym jednak podkreślić, że polityka surowcowa wykracza poza sferę podaży i wynika z relacji między podażą a

popytem na surowce. Wykracza również poza przemysł i obejmuje także inne gałęzie gospodarki oraz potrzeby społeczeństwa.

Podjęte przez obecny rząd inicjatywy w postaci powołania Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Surowcowej Państwa (na mocy rozporządzenia RM z dn. 9 maja 2016 r.) oraz utworzenia organu pomocniczego Rady Ministrów – Międzyresortowego Zespołu ds. Polityki Surowcowej Państwa (zarządzeniem PRM z dn. 17 maja 2016 r.), w skład którego wchodzi przedstawiciele wszystkich ministerstw (w randze sekretarza lub podsekretarza stanu), skutkują scentralizowaniem działań w obszarze surowców, w tym nieenergetycznych. Tym samym pozwalają na kompleksowe podejście do polityki surowcowej, obejmującej cele i działania przewidziane dla wszystkich grup kopalin i surowców. Instrumentarium polityki surowcowej w Polsce stanowi kilka aktów prawnych, w tym przede wszystkim: *Prawo geologiczne i górnicze* (p.g.g.), *Prawo ochrony środowiska* (p.o.ś.), *ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (u.p.z.p.) oraz *ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*.

Mnogość instytucji i aktów prawnych stanowi duże wyzwanie w kontekście wypracowania rozwiązań zabezpieczających podaż surowców dla przemysłu. Nie jest to jednak problem wyłącznie polski, ale typowy dla gospodarek na całym świecie.

#### Działania:

- Opracowanie katalogu działań na rzecz zabezpieczenia dostępu przemysłu do nieenergetycznych surowców mineralnych i kopalin (przy szczególnym uwzględnieniu koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym i dyplomacji surowcowej), który będzie stanowił istotny wkład w politykę surowcową państwa.
- Zapewnienie synergii działań w obszarze polityki surowcowej będących w kompetencji poszczególnych instytucji.

#### **Projekty strategiczne:**

**Surowce dla przemysłu** – przygotowanie, w oparciu o koncepcję gospodarki o obiegu zamkniętym (*circular economy*), Planu działań na rzecz zabezpieczenia podaży nieenergetycznych surowców mineralnych i kopalin. W dokumencie zostaną w sposób systematyczny, tj. na wszystkich etapach cyklu surowcowego, zidentyfikowane „wąskie gardła” oraz zdefiniowane działania, które należy podjąć w celu zlikwidowania występujących problemów.

## **5. Wspieranie kształcenia zawodowego dla „Przemysłu 4.0”**

Dynamiczny rozwój przemysłu związany z tzw. „czwartą rewolucją przemysłową” wymagać będzie wysokiej jakości kapitału ludzkiego. Odpowiednio przygotowana kadra, posługująca się głównie wiedzą, wykorzystująca w swej pracy nowoczesne techniki zdobywania informacji oraz przetwarzania danych, to niezbędny warunek zakładanego „skoku cywilizacyjnego”.

Zapotrzebowanie polskiej gospodarki na kwalifikacje, umiejętności i kompetencje będzie determinowane przez trendy pojawiające się na rynkach europejskich i światowych, które obecne są także na polskim rynku pracy. Oczekiwania co do jakości wykształcenia wymaganej od pracowników będą stale wzrastały i będą dotyczyły wszystkich poziomów kształcenia. W związku z tym zachodzi potrzeba lepszego długoterminowego dopasowania umiejętności i kwalifikacji pracowników do wymagań wynikających z tzw. modelu „Przemysłu 4.0” (*Industry 4.0*). Wzrost ww. wymagań jest prognozowany na wszystkich poziomach zatrudnienia.

Scenariusz „skoku cywilizacyjnego” opiera się na intensywnym rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, a w związku z tym zapotrzebowaniu na kreatywną kadrę o bardzo wysokich kompetencjach. Natomiast „słabnący rozwój” dotyczył będzie tradycyjnych czynników przewagi konkurencyjnej. W nowym modelu kształcenia zawodowego główny nacisk położony zostanie na wzmocnienie współpracy i partycypacji pracodawców w kształtowaniu programów nauczania (w zakresie praktycznej nauki zawodu, a w szczególności zasad kształcenia dualnego i zwiększonego praktycznego wymiaru zajęć). Z uwagi na

szybkość zmian, jakie występują w gospodarce w wyniku wprowadzania innowacji, niezbędne będzie także wzmocnienie procesu aktualizacji wiedzy pracowników oraz nauczycieli zawodu.

Kluczowym celem reformy kształcenia zawodowego i ustawicznego jest zwiększenie jego skuteczności i efektywności oraz zharmonizowanie z rynkiem pracy. Realizacji tego celu służy m.in. współdziałanie szkolnictwa zawodowego z pracodawcami, które powinno być realizowane nie tylko na poziomie centralnym, w ramach polityki oświatowej państwa, ale przede wszystkim na poziomie lokalnym jako bezpośrednia współpraca szkoły z pracodawcami funkcjonującymi na lokalnym i regionalnym rynku pracy. Wykorzystane zostaną doświadczenia Wojewódzkich Urzędów Pracy i samorządów województw w zakresie wdrażania polityki rozwoju kwalifikacji i umiejętności zawodowych. Zakłada się, że jedną z form tej współpracy powinno być organizowanie dla uczniów zajęć praktycznych u pracodawców, aby nauka zawodu przebiegała w rzeczywistych warunkach pracy, w kontakcie z nowoczesną technologią.

Zakłada się, że w efekcie wprowadzonych w przyszłości reform system edukacji powinien lepiej odpowiadać na zapotrzebowania nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy.

#### Działania:

- Wspieranie kształcenia zawodowego dla potrzeb ewolucyjnych zmian przemysłu („Przemysł 4.0” – *Industry 4.0*).
- Zwiększenie wpływu firm oraz organizacji zrzeszających przedsiębiorstwa na funkcjonowanie systemu kształcenia zawodowego – formowanie podstaw programowych.
- Monitorowanie rynku pracy pod kątem potrzeb polityki edukacyjnej, klasyfikacji zawodów, wprowadzania nowych zawodów i zawodów preferowanych pod przyszłe potrzeby.
- Opracowanie systemu kształcenia kadr dydaktycznych z uwzględnieniem nowych potrzeb przemysłu.

#### **Projekty strategiczne:**

**Nowoczesne kadry dla polskiego przemysłu (szkolnictwo zawodowe)** – kompleksowa polityka rozwoju kadr uwzględniająca nowy model współpracy szkolnictwa zawodowego z gospodarką, w tym m.in. kształcenie połączone z praktyką zawodową u pracodawcy, aktywny udział przemysłu w przygotowaniu programów nauczania, rozwój Centrów Kształcenia Praktycznego, modułowej oferty edukacyjnej, kwalifikacyjnych kursów zawodowych itp.

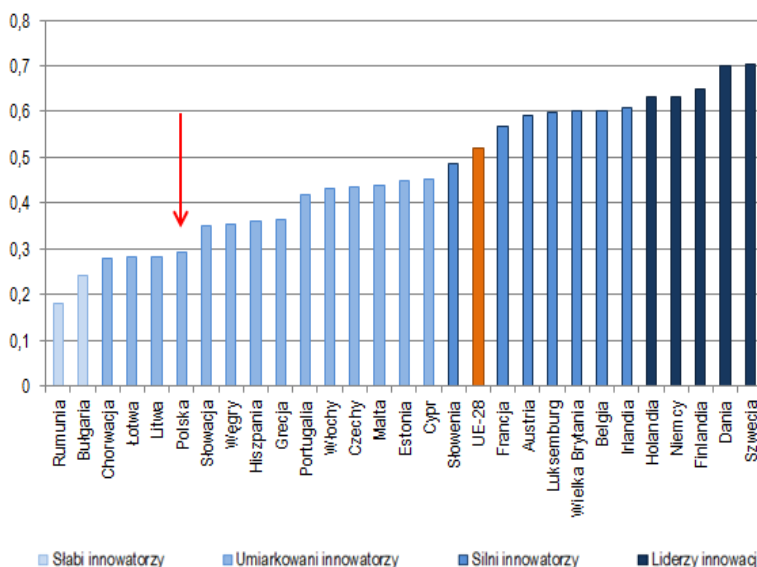


## Obszar: Rozwój innowacyjnych firm

### I. Diagnoza

W ostatnich latach w Polsce dokonało się wiele zmian, które pozytywnie wpłynęły na innowacyjność polskiej gospodarki i zdolność do myślenia o innowacjach. Nastąpiło przyspieszenie procesu doganiania technologicznego w przedsiębiorstwach, m.in. poprzez odnowę parku maszynowego, budowę nowej infrastruktury B+R, a także wzmocnienie kompetencji kadr realizujących innowacyjne projekty. Odbывало się to przy dużym udziale środków z funduszy UE. Zmianie ulega również stopniowo sposób myślenia o innowacjach – obok absorpcji gotowych technologii przedsiębiorstwa dostrzegają potrzebę opracowywania własnych rozwiązań, w tym opartych na wynikach prac B+R, i budowania na nich przewagi konkurencyjnej. W celu wsparcia tych procesów i skoncentrowania zasobów na wybranych obszarach zostały wyłonione, z zastosowaniem narzędzi analitycznych, takich jak *foresight* technologiczny, oraz w drodze stałej współpracy z biznesem i nauką, kluczowe obszary technologiczne, zwane krajowymi inteligentnymi specjalizacjami, na których została skoncentrowana interwencja publiczna.

Innowacyjność Polski na tle pozostałych państw członkowskich UE.



Polska zajmuje **odległe miejsce w międzynarodowych rankingach innowacyjności** – w unijnym rankingu innowacyjności (*European Innovation Scoreboard*) zajęła w 2016 r. 23. pozycję. Notuje słabe wyniki w wielu wymiarach innowacyjności, m.in. aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw (zwłaszcza MŚP) i współpracy w tym zakresie z innymi podmiotami, międzynarodowej aktywności patentowej (niska liczba zgłoszeń patentowych w procedurze PCT, dokonanych w Europejskim Urzędzie Patentowym), komercjalizacji wynalazków w skali międzynarodowej (niewielkie przychody ze sprzedaży patentów i licencji za granicę<sup>11</sup>).

**Relacja wydatków na B+R do PKB nadal jest stosunkowo niska** w Polsce (1% w 2015 r. wobec 2,03% średnio w UE), pomimo znaczącego wzrostu w porównaniu z 2003 r. (0,54%)<sup>12</sup>.

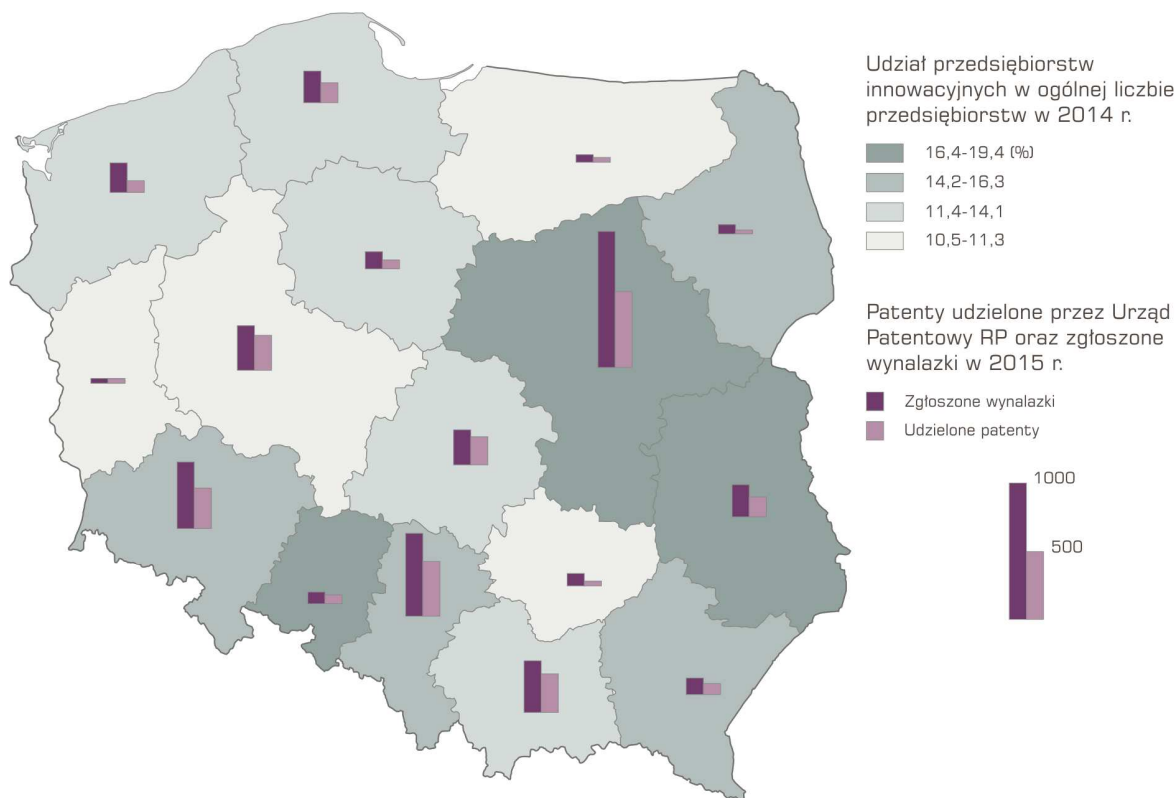
**Ograniczona jest skłonność przedsiębiorców do działań proinnowacyjnych.** Sektor przedsiębiorstw finansuje wewnętrzne nakłady na B+R jedynie w 39% (w 2015 r.), wobec średniej w UE wynoszącej 55%<sup>13</sup>. Dodatkowo wielu przedsiębiorców poprzestaje na konkurowaniu czynnikami kosztowymi, zamiast wykorzystywać szanse zwiększenia swojej marży dzięki innowacjom produktowym, procesowym bądź organizacyjnym.

<sup>11</sup> Zob. European Innovation Scoreboard 2016, European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, 2016.

<sup>12</sup> Źródło: Eurostat, UE-28 – dane wstępne za 2015 r.

<sup>13</sup> Dane Eurostat, UE-28 – dane za 2014 r.

Rysunek 1. Działalność innowacyjna



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, 2015 r.

Niska innowacyjność gospodarki skutkuje **slabą konkurencyjnością firm w skali globalnej**. Polski eksport zdominowany jest przez towary niskoprzetworzone, a udział sektorów wysokiej techniki oraz usług jest znacznie poniżej średniej unijnej. Prawie 25 lat dynamicznego rozwoju przedsiębiorczości w Polsce nie zaowocowało pojawieniem się wielu narodowych czempionów, o uznanej marce i ważnej roli w globalnych łańcuchach wartości<sup>14</sup>.

Przyczyn niskiej innowacyjności polskiej gospodarki można dopatrywać się również w utrzymujących się **barierach o charakterze systemowym**, m.in. mało stymulującym do podejmowania ryzykownej działalności innowacyjnej środowisku prawno-instytucjonalnym, a także niewystarczającej koordynacji działań i instrumentów wsparcia (na szczeblu krajowym i regionalnym), zbyt szeroko zdefiniowanych priorytetach w obszarach B+R+I. Problemem jest również niewystarczająca współpraca instytucji realizujących zadania publiczne w dziedzinie innowacji, powielanie zakresów zadań i odpowiedzialności oraz niedoskonałe procedury oceny innowacyjności poszczególnych rozwiązań, w tym wymagające znacznego usprawnienia zarządzanie wiedzą ekspertów zewnętrznych, oceniających innowacyjne projekty. Instytuty badawcze w niewystarczającym stopniu realizują swoją misję przybliżania nauki do biznesu. Z kolei niska skłonność do współpracy firm z innymi podmiotami (zarówno biznesowymi, jak również ze światem nauki) w dużym stopniu rzutuje na ich innowacyjność. Badania wskazują, że poszukiwanie partnera do projektu jest często postrzegane przez przedsiębiorców raczej jako wymóg formalny, konieczny do uzyskania wsparcia finansowego, niż jako źródło korzyści gospodarczych<sup>15</sup>. Nieefektywna komunikacja na linii nauka-biznes i nieadekwatna współpraca w obszarze działalności innowacyjnej skutkuje niewystarczającym potencjałem rynkowym prowadzonych badań, niewielkim zainteresowaniem przedsiębiorców pracami badawczymi

<sup>14</sup> Należy dodać, że istnieje wyraźny, dwukierunkowy związek pomiędzy innowacyjnością a umiędzynarodowieniem (zob. *Internationalization of European SMEs. Final Report*, European Union 2010, s. 72). Umiejętność funkcjonowania w kontekście międzynarodowym, a więc również osiągnięcie odpowiedniego efektu skali, jest nierzadko warunkiem optymalnego wdrożenia innowacji.

<sup>15</sup> Zob. *Badania i rozwój w przedsiębiorstwach. Raport 2015*, Deloitte.

świata nauki i ich wynikami, a w konsekwencji preferencją do wdrażania gotowych rozwiązań. W kontekście ekoinnowacji dodatkową barierą jest niska świadomość producentów w zakresie korzyści związanych z ich wdrożeniem w postaci oszczędności – niższych kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

Człowiek zdolny do tworzenia innowacyjnych rozwiązań jest sercem procesów innowacyjnych, a więc kluczowym czynnikiem warunkującym zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw, a w konsekwencji ich konkurencyjności opartej na produktach i usługach o wysokiej wartości dodanej. Tymczasem braki w zakresie kapitału ludzkiego, wynikające m.in. ze słabości zakorzenionych w systemie edukacji, są jedną z poważnych barier dla rozwoju innowacyjności. Wysiłki podejmowane w ostatnich latach ukierunkowane były na wzrost wiedzy i umiejętności specjalistycznych/technicznych, które przyniosły rezultaty m.in. w zakresie poprawy wyników uczniów z Polski w badaniach PISA (umiejętność czytania, umiejętności matematyczne i przyrodnicze). **System edukacji** nie sprzyjał jednak w wystarczającym stopniu rozwojowi kompetencji (wiedzy, umiejętności postaw i zachowań) innowacyjnych, co odzwierciedla się w relatywnie niskiej zdolności uczniów do kreatywnego rozwiązywania praktycznych problemów, które wymagają zastosowania posiadanej wiedzy i umiejętności do nowej sytuacji. Położenie większego nacisku na tzw. miękkie umiejętności potrzebne jest również w środowisku naukowym, co powinno sprzyjać nie tylko powstawaniu i rozwojowi innowacji, lecz również skuteczniejszemu zarządzaniu własnością intelektualną i lepszej komunikacji z rynkiem.

Czynnikiem hamującym rozwój innowacji jest też **bariera popytowa** wynikająca z niskich płac, rosnących wolniej niż produktywność pracowników. Związany z tym wolny wzrost zamożności społeczeństwa w niewielkim stopniu stymuluje popyt na innowacyjne dobra i usługi. W związku z powyższym równolegle do interwencji skierowanej na wspieranie strony podażowej procesów innowacyjnych potrzebne jest uruchomienie działań oddziałujących w sposób bezpośredni lub pośredni na popyt na innowacje (stymulowanie popytu na rynku wewnętrznym oraz ułatwienie dostępu do popytu stwarzanego na rynkach zagranicznych).

## II. Cel i oczekiwane efekty

### **Zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw na rynku krajowym i rynkach zagranicznych**

Zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw w Polsce jest niezbędne dla pozytywnej zmiany strukturalnej w gospodarce (wzrost udziału przemysłów i usług wiodących oraz wzrost wiodomości przemysłów i usług uważanych tradycyjnie za obszary o niskiej zawartości wiedzy i techniki). Jest to również warunek przesuwania się firm z Polski w globalnych łańcuchach w kierunku zadań o większej wartości dodanej. Innowacyjność prowadzi do zwiększania produktywności i tworzenia miejsc pracy z silnym komponentem wiedzy i techniki oraz czerpania większych zysków ze sprzedaży produktów zaawansowanych technologicznie i o rozpoznawalnych markach.

Efektom większości działań w tym filarze będzie zwiększanie stopnia zaawansowania technologicznego produktów, stymulowanie powstawania nowych rozwiązań technologicznych i organizacyjnych w oparciu o własne zasoby przedsiębiorstw i oparcie przewag konkurencyjnych w handlu zagranicznym w większym stopniu na jakości i innowacyjności proponowanych produktów.

Punktem wyjścia dla działań w tym obszarze i warunkiem osiągnięcia ww. efektów jest odpowiednie wzmocnienie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. Chodzi o kształtowanie postaw proinnowacyjnych (m.in. otwartości na współpracę i zmianę podejścia do porażki), krzewienie wiedzy na temat możliwości wdrażania innowacji w firmach i korzyści z tym związanych oraz zarządzania procesami innowacyjnymi.

Oprócz rozwiązań horyzontalnych, zwiększających innowacyjność gospodarki (wsparcie wszystkich etapów powstawania innowacji, w tym fazy B+R i jej wdrożenia oraz wchodzenia na rynki globalne, ochrony własności intelektualnej, współpracy nauka-biznes itd.) wsparcie skoncentrowane będzie na wybranych obszarach i technologiach, które mają istotne znaczenie dla gospodarki.

Koncepcja koncentracji wsparcia na priorytetowych obszarach B+R+I została zapoczątkowana przyjęciem Krajowej Inteligentnej Specjalizacji (KIS), a na poziomie regionalnym – Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji (RIS). Mając świadomość znaczenia wyboru obszarów technologicznych o wysokiej wartości dodanej, istotnych z punktu widzenia przyszłości gospodarki oraz wyzwań społecznych, należy podkreślić

konieczność systematycznej i skutecznej realizacji działań przewidzianych w ramach procesu przedsiębiorczego odkrywania (PPO) w celu weryfikacji listy inteligentnych specjalizacji oraz dążenie do zwiększonej koncentracji tematycznej na priorytetach w obszarze B+R+I. Priorytetyzacja krajowych inteligentnych specjalizacji odbywać się będzie poprzez wskazywanie Programów Pierwszej Prędkości, w ramach których priorytetowo zostaną potraktowane działania związane z likwidacją barier rozwojowych (legislacyjnych, organizacyjnych, instytucjonalnych) oraz z zapewnieniem odpowiedniego, szybkiego finansowania rozwoju tych programów, m.in. poprzez uruchamianie dedykowanych konkursów.

**Kryteria wyłaniania Programów Pierwszej Prędkości obejmują:** **1) kryteria jakościowe**, odnoszące się do obszarów, które odznaczają się wpływem na realizację celów strategicznych SOR, tj. zapewniają synergię z wyselekcjonowanymi sektorami strategicznymi i projektami flagowymi oraz odpowiadają na globalne wyzwania społeczne i środowiskowe oraz **2) kryteria ilościowe**, odnoszące się do aktywności przedsiębiorców przy ubieganiu się o wsparcie publiczne w obszarach poszczególnych inteligentnych specjalizacji, liczby i wartości złożonych projektów, a także wskaźnika sukcesu zarówno dla liczby składanych wniosków, jak i ich wartości.

Na obecnym etapie realizacji działań w ramach perspektywy finansowej 2014–2020, w oparciu o wyżej zidentyfikowane kryteria wyboru, można wskazać następujące Programy Pierwszej Prędkości:

- 1) **Technologie inżynierii medycznej, w tym biotechnologie medyczne – KIS 1**
- 2) **Innowacyjne technologie, procesy i produkty sektora rolno-spożywczego i leśno-drzewnego – KIS 4**
- 3) **Inteligentne i energooszczędne budownictwo – KIS 8**
- 4) **Rozwiązania transportowe przyjazne środowisku – KIS 9**
- 5) **Wielofunkcyjne materiały i kompozyty o zaawansowanych właściwościach, w tym nanoprocesy i nanoproducty – KIS 13**
- 6) **Wysokosprawne, niskoemisyjne i zintegrowane układy wytwarzania, magazynowania, przesyłu i dystrybucji energii – KIS 7**
- 7) **Nowoczesne technologie pozyskiwania, przetwórstwa i wykorzystywania surowców naturalnych oraz wytwarzanie ich substytutów – KIS 10**
- 8) **Wytwarzanie produktów leczniczych – KIS 3**
- 9) **Inteligentne sieci i technologie geoinformacyjne – KIS 15**
- 10) **Automatyzacja i robotyka procesów technologicznych – KIS 17**

Programy Pierwszej Prędkości nie stanowią zamkniętego katalogu i będą przedmiotem monitorowania i cyklicznej aktualizacji. Jak wskazano powyżej, wybrane Programy otrzymają dodatkowe wsparcie w postaci odpowiedniego, szybkiego finansowania ich rozwoju. Ponadto, w celu wsparcia tych Programów, priorytetowo potraktowane zostaną następujące działania:

- **likwidacja barier rozwojowych (legislacyjnych, organizacyjnych, instytucjonalnych)**, określonych w wizjach rozwojowych przez Grupy Robocze ds. KIS, działające w obszarach Programów Pierwszej Prędkości również poprzez wzmocnioną współpracę międzyresortową,
- **coaching, mentoring** – profesjonalizacja umiejętności i kompetencji (sesje mentoringowe, warsztaty, szkolenia) oraz wzmocnienie kadr (kształcenie ogólne i zawodowe spójne z Programami Pierwszej Prędkości),
- **budowanie powiązań między biznesem i nauką w obszarach Programów Pierwszej Prędkości** – współpraca z gremiami ds. PPO i monitorowania KIS (wzmocniona współpraca z Grupami Roboczymi ds. KIS, ponadregionalnymi grupami projektowymi – *Smart Labs*, także w odniesieniu do potencjałów regionalnych) oraz Obserwatorium Gospodarczym, wskazującym trendy rozwojowe oraz pojawiające się nisze rynkowe.

Spśród działań przewidzianych w obszarze rozwój innowacyjnych firm w pierwszej kolejności (do 2020 r.) zostaną zrealizowane działania skoncentrowane na usuwaniu lub niwelowaniu barier hamujących rozwój działalności innowacyjnej i wzrost innowacyjnych firm oraz wzmocnieniu otoczenia prawno-instytucjonalnego przedsiębiorstw, zwłaszcza w kierunku stymulowania procesów prowadzących do powstawania i rozwoju innowacji. Priorytetowo zostaną potraktowane w tym okresie również działania związane z mobilizacją środków prywatnych na badania i rozwój oraz komercjalizacją wyników prac B+R.

W szczególny sposób zaadresowane zostaną potrzeby firm typu *start-up* oraz wyzwania związane ze wzrostem przedsiębiorstw. Z kolei działania zorientowane na wzmocnienie kapitału ludzkiego i społecznego, w tym zmiany w sposobie nauczania w szkołach, zostaną zainicjowane do 2020 r., jednakże ze względu na długofalowość tych działań wynikającą z ich natury będą one realizowane w dłuższym horyzoncie czasowym, czyli do 2030 r. lub dłużej. Podobną perspektywę czasową mają działania skierowane na stronę popytową procesów innowacyjnych.

### III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) w przychodach netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów w przedsiębiorstwach przemysłowych.	%	8,8 – przemysł (2014)	<b>10,0</b>	14,0	GUS
Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) w przychodach netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów w przedsiębiorstwach usługowych.		3,3 – usługi (2014)			
Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) na eksport w przychodach netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów w przedsiębiorstwach przemysłowych.	%	4,4 (2014)	<b>5,0</b>	8,0	GUS
[1] Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB	%	[1] 1,0 (2015)	<b>[1] 1,7</b>	[1] 2,5	GUS
[2] Nakłady sektora przedsiębiorstw na działalność B+R w relacji do PKB		[2] 0,47 (2015)			

### IV. Kierunki interwencji

#### 1. Wzmocnienie kapitału ludzkiego i społecznego w narodowym systemie innowacji

W celu zaadresowania wyzwań związanych z kształtowaniem postaw, umiejętności i zachowań kluczowych dla rozwoju innowacyjności zaplanowano działania o charakterze systemowym oraz programowym, skierowane na wszystkie etapy kształtowania innowatorów, czyli w szkołach różnych szczebli (uczniowie, studenci), uczelniach i innych jednostkach naukowo-badawczych (pracownicy naukowcy, wykładowcy, badacze) oraz przedsiębiorstwach (pracownicy i menedżerowie). Wspólnym atrybutem proponowanych działań, niezależnie od zakresu, miejsca ich realizacji i grupy docelowej, jest z jednej strony sprzyjanie otwartości i współpracy oraz podejmowaniu ryzyka związanego z nowościami, a z drugiej strony świadome i skuteczne zarządzanie procesami innowacyjnymi. Zbudowanie silnej kultury innowacyjności oraz wzmocnienie umiejętności menedżerskich w kontekście innowacji ma stymulować powstawanie nowatorskich rozwiązań i wprowadzanie ich na rynek, w konsekwencji wzmocnić międzynarodową pozycję konkurencyjną firm.

#### Działania:

- Promowanie kultury przedsiębiorczości na uczelniach, wzmocnienie potencjału badawczego na uczelniach i silniejsze włączenie ich w system tworzenia innowacji.
- Promowanie mobilności (w tym międzynarodowej) osób między sektorami (nauka/biznes) i w ramach sektorów, zbilansowanie udziału w międzynarodowej cyrkulacji talentów (atrakcyjny rynek pracy, tworzenie miejsc o wysokiej wartości dodanej np. poprzez przyciąganie zagranicznych centrów B+R i zakładanie własnych jednostek przez polskie firmy), zapewnienie odpowiedniej podaży kadry B+R.
- Wprowadzenie zmian w systemie edukacji (w tym kształcenia i doskonalenia nauczycieli) ukierunkowanych na kształtowanie postaw i cech sprzyjających innowacyjności (m.in. zachęcanie

do kreatywności, akceptacja ryzyka związanego z nowościami, swoboda dyskusji, tolerancja dla błędów, otwartość na różnorodność, praca zespołowa, elastyczność i szybkość w działaniu).

- Zwiększenie zaangażowania przedsiębiorców w system kształcenia pracowników dla sektorów o dużej intensywności wiedzy i techniki (w tym staże pracowników naukowych w firmach oraz przedstawiciele firm w jednostkach naukowo-badawczych).
- Rozwój metod/inicjatyw promujących – zarówno w systemie edukacji, jak i na późniejszym etapie rozwoju – zdolność łączenia wiedzy i umiejętności z różnych dziedzin nauki i sfer aktywności (w tym aktywności w ramach działalności społecznej w organizacjach pozarządowych).
- Kształtowanie kultury innowacyjnej w firmach, popularyzacja wiedzy o metodach wprowadzania innowacji w firmie, zwiększenie kompetencji menedżerskich w zakresie zarządzania procesem innowacyjnym i portfelem innowacji.
- Budowanie kultury innowacyjności i organizacji uczącej się w urzędach administracji publicznej, w tym wzmocnienie kompetencji proinnowacyjnych i zdolności do animowania przedsięwzięć innowacyjnych z udziałem pozostałych uczestników narodowego systemu innowacji.
- Budowa zaufania społecznego zarówno na poziomie obywatel – instytucja publiczna, jak i między obywatelami z wykorzystaniem szkoły, urzędów, organizacji pozarządowych i mediów.

#### Projekty strategiczne:

**Szkoła dla innowatora** – przygotowanie kompleksowego systemu kształcenia innowatorów, obejmującego różne szczeble edukacji (m.in. przegląd i ewentualne uzupełnienie podstawy programowej kształcenia ogólnego o treści wspierające rozwijanie kompetencji proinnowacyjnych uczniów oraz wspieranie nauczycieli w zakresie doboru i stosowania metod nauczania rozwijających kompetencje proinnowacyjne uczniów) oraz wzmocnienie zasobów funkcjonujących w ramach tego systemu (kształcenie i doskonalenie nauczycieli).

**Akademia menedżera innowacji** – program skierowany do menedżerów przedsiębiorstw, służący przekazaniu wiedzy, rozwojowi umiejętności oraz kształtowaniu postaw i zachowań stymulujących powstawanie innowacyjnych rozwiązań w firmach, wprowadzanie ich na rynek i zarządzanie nimi. Efektem ma być większa skłonność i zdolność firm do stymulowania procesów innowacyjnych i czerpania z nich korzyści biznesowych, a w konsekwencji oparcie swych przewag konkurencyjnych na innowacjach.

**Reforma szkolnictwa wyższego** – obejmująca system szkolnictwa wyższego i zarządzania nim, w szczególności zorientowana na poszukiwanie nowych rozwiązań w zakresie wykorzystania potencjału badawczo-naukowego i dydaktycznego uczelni. Reforma przewiduje m.in. wyodrębnienie trzech typów uczelni: badawczych (prowadzących badania naukowe o znaczeniu międzynarodowym, dostarczających nauce i gospodarce kadry wysokiej klasy specjalistów oraz prowadzących studia wyższe na wysokim poziomie, umożliwiające włączenie studentów od początku kształcenia w projekty naukowe); badawczo-dydaktycznych (prowadzących kształcenie specjalistów oraz badania naukowe, uwzględniające przede wszystkim potrzeby regionu); zawodowych (skupionych na działalności dydaktycznej, włączających praktyków w proces kształcenia, ukierunkowanych na dostarczanie lokalnemu i regionalnemu rynkowi pracy specjalistów w deficytowych obszarach). Reforma obejmować będzie także system oceny jakości, kwestie finansów, mienia jednostek w systemie szkolnictwa wyższego.

## 2. Wzmocnienie otoczenia prawno-instytucjonalnego innowacyjnych przedsiębiorstw

Bariery prawno-administracyjne stanowią podstawową przeszkodę dla przedsiębiorców angażujących się w procesy rozwojowe (w tym innowacyjne). Odpowiednie otoczenie prawne stwarza przestrzeń do podejmowania ryzyka, m.in. technologicznego, i tym samym wspiera powstawanie innowacyjnych rozwiązań. Jego niewrażliwym elementem jest wydajny i skuteczny system ochrony praw własności intelektualnej. Uzupełnieniem dobrze funkcjonującego ekosystemu innowacji, zważywszy na horyzontalny charakter polityki innowacyjnej, jest dobra koordynacja działań instytucji publicznych.

#### Działania:

- Poprawa koordynacji polityki innowacyjnej (międzyresortowej, międzyinstytucjonalnej oraz między szczeblami centralnym i regionalnym, w tym z wykorzystaniem Rady Innowacyjności, stworzenie

zestawu polityk na rzecz innowacji ze znaczącą rolą MNiSW, MON, MZ, MC, MŚ, ME, MRiRW oraz MR).

- Zapewnienie efektu synergii w działaniu instytucji odpowiedzialnych za innowacje oraz synergii we wdrażanych przez nie instrumentach wsparcia, zapewnienie spójności działań realizowanych ze środków krajowych i strukturalnych, koordynacja ewaluacji prowadzonych w obszarze innowacyjności.
- Zmiany legislacyjne mające służyć z jednej strony usunięciu lub modyfikacji/uproszczeniu przepisów ograniczających działalność innowacyjną, a z drugiej stymulowaniu procesów innowacyjnych poprzez odpowiednie bodźce fiskalne oraz zmiany procedur komercjalizacji wyników badań.
- Wprowadzenie obowiązku sporządzania oceny wpływu proponowanych regulacji na innowacyjność przedsiębiorstw.
- Zwiększenie dostępności, wydajności i skuteczności systemu ochrony praw własności intelektualnej poprzez programy edukacyjne dla szkół, uniwersytetów, indywidualnych wynalazców i firm; a także zmiany prawno-instytucjonalne (w tym usprawnienia organizacyjne organów administracji publicznej i organów wymiaru sprawiedliwości) oraz instrumenty wsparcia usprawniające proces uzyskiwania ochrony projektów wynalazczych oraz egzekucję posiadanych praw.
- Zwiększenie stopnia wykorzystania własności intelektualnej (w tym przemysłowej) w działalności biznesowej i czerpania z niej korzyści ekonomicznych.
- Poprawa mechanizmów transferu wiedzy do sektora przedsiębiorstw, w tym poprzez utworzenie Narodowego Instytutu Technologicznego – na bazie obecnie działających instytutów badawczych utworzona zostanie matrycowo zorganizowana sieć ośrodków badawczych.

#### Projekty strategiczne:

**Pakiet Konstytucja Biznesu** – nowy, spójny pakiet aktów prawnych całościowo regulujących zasady prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, który tworząc korzystne, przejrzyste i stabilne warunki do prowadzenia działalności gospodarczej, zapewnia pewność prawa, zmniejsza ryzyko biznesowe i zwiększa chęć przedsiębiorców do ponoszenia ryzyka technologicznego związanego z realizacją innowacyjnych projektów.

**Narodowy Instytut Technologiczny** – wzmocnienie potencjału rynkowego prac naukowych i badawczo-rozwojowych prowadzonych w instytutach oraz zwiększenie transferu wiedzy i technologii z tych instytutów do firm, m.in. poprzez konsolidację merytoryczno-strategicznego nadzoru nad działalnością instytutów badawczych i powiązanie tej działalności ze strategicznymi interesami polskiego państwa.

**Nowelizacja ustawy o wspieraniu innowacyjności** służąca stworzeniu otoczenia prawno-instytucjonalnego w większym stopniu sprzyjającego prowadzeniu działalności innowacyjnej, w szczególności poprzez likwidację barier działalności innowacyjnej zidentyfikowanych w tzw. Białej Księdze.

**Własność intelektualna dla wynalazcy** – projekt ukierunkowany na zwiększenie skłonności i zdolności twórców i właścicieli wynalazków do ochrony własności intelektualnej (zapewnienie warunków ramowych, w tym instrumentów doradczo-finansowych) oraz wykorzystywania jej w działalności gospodarczej, a także podniesienie wydajności sądownictwa w sprawach dotyczących własności intelektualnej (utworzenie specjalistycznych wydziałów ds. własności intelektualnej w wybranych sądach okręgowych).

### 3. Mobilizacja kapitału prywatnego na rzecz prowadzenia działalności B+R+I, zwiększenie potencjału rynkowego prowadzonych badań oraz stopnia komercjalizacji wyników prac B+R

Innowacyjne podmioty gospodarcze, w szczególności mikro i małe, będące na wczesnym etapie rozwoju, nie posiadają długiej historii kredytowej ani odpowiednich zabezpieczeń, co ogranicza im możliwości angażowania się w przedsięwzięcia innowacyjne o wysokim stopniu ryzyka, w tym projekty B+R. Mobilizacji środków prywatnych (zarówno własnych, jak i pochodzących ze źródeł zewnętrznych), służących finansowaniu potrzeb rozwojowych tych firm, mają sprzyjać m.in. bodźce o charakterze fiskalnym oraz wykorzystanie potencjału spółek Skarbu Państwa. Dopełnieniem działań o charakterze finansowym mają

być przedsięwzięcia na rzecz zwiększenia potencjału rynkowego badań i udrożnienia systemu komercjalizacji wyników prac B+R.

#### Działania:

- Współfinansowanie z publicznych środków projektów B+R realizowanych przez podmioty gospodarcze.
- Silne wsparcie dla rozwiązań innowacyjnych, które dodatkowo mają pozytywny wpływ na środowisko naturalne.
- Zwiększenie koncentracji tematycznej nakładów na B+R+I na bazie Krajowych Inteligentnych Specjalizacji i Krajowych Klastrow Kluczowych (m.in. Programy Pierwszej Prędkości).
- Rozbudowa i uatrakcyjnienie systemu bodźców o charakterze fiskalnym skierowanych do przedsiębiorstw, inwestorów indywidualnych (aniołowie biznesu) i funduszy inwestycyjnych, w tym rozwiązania dedykowane stymulowaniu przemysłów kreatywnych jako nośników kultury i innowacji jednocześnie.
- Wprowadzenie zmian legislacyjnych i instrumentów mających na celu zwiększenie dostępności i atrakcyjności finansowania działalności innowacyjnej młodych firm z prywatnych źródeł zewnętrznych (fundusze kapitału podwyższonego ryzyka, aniołowie biznesu, *crowdfunding*).
- Reforma instytutów badawczych (profilowanie instytutów badawczych pod kierunki specjalizacji sektorowych, zapewnienie możliwości prowadzenia badań interdyscyplinarnych, konsolidacja instytutów badawczych – tworzenie podmiotów zdolnych do konkurencji na rynku globalnym, premiowanie współpracy z przemysłem poprzez korektę systemu ewaluacji wyników działalności instytutów).
- Zwiększenie dostępności indywidualnych wynalazców do finansowania badań (tzw. *proof of principle* i *proof of concept*) służących weryfikacji rynkowej (potencjału komercjalizacyjnego) nowych rozwiązań produktowych i technologicznych na wczesnych etapach ich rozwoju.
- Animowanie współpracy między sektorem nauki a biznesem oraz powstawania strategicznych partnerstw biznesowych (m.in. szersze wykorzystanie potencjału Grup Roboczych ds. KIS oraz Smart Labów i Krajowych Klastrow Kluczowych).
- Podniesienie wydajności systemu obsługi innowatora i profesjonalizacja usług dostarczanych przez instytucje otoczenia biznesu (IOB jako realni brokerzy innowacji).
- Zwiększenie wykorzystania istniejącej infrastruktury B+R.
- Stworzenie ekosystemu sprzyjającego szybkiemu rozwojowi *start-upów*, w tym wsparcie kapitałowe, doradcze i instytucjonalne.
- Realizacja innowacyjnych projektów we współpracy z Europejską Agencją Kosmiczną (ESA).

#### **Projekty strategiczne:**

**Doktoraty wdrożeniowe** – przygotowanie rozprawy doktorskiej skoncentrowanej na rozwiązaniu konkretnego problemu związanego z działalnością pracodawcy doktoranta w ramach studiów dualnych (doktorant będzie pracownikiem przedsiębiorstwa lub innego podmiotu, którego dotyczy dany problem, a jednocześnie pełnoprawnym uczestnikiem studiów doktoranckich) pod opieką dwóch mentorów (opiekun naukowy w jednostce naukowej oraz wyznaczony pracownik w przedsiębiorstwie lub innym podmiocie zatrudniającym doktoranta).

**Dobry pomysł** – system wsparcia twórców wynalazków i innych innowacyjnych rozwiązań, będących osobami fizycznymi, w zakresie dostępu do usług niezbędnych do przygotowania kompleksowej komercyjnej oferty dla inwestora dot. wdrożenia i komercjalizacji nowatorskiego rozwiązania.

**Program Start in Poland** – nowy instrument ukierunkowany na stworzenie ekosystemu sprzyjającego rozwojowi *start-upów* w Polsce na każdym etapie ich rozwoju, tj. od fazy inkubacji, poprzez rozwój, aż po ekspansję międzynarodową. Ma on również zachęcać podmioty z zagranicy do zakładania *start-upów* i rozwijania ich działalności w Polsce. W ramach programu wykorzystany zostanie potencjał dużych spółek, w tym spółek Skarbu Państwa, współpracujących z młodymi firmami charakteryzującymi się wysokim potencjałem rozwoju.



**Polska Strategia Kosmiczna** – określenie strategicznych kierunków rozwoju sektora kosmicznego w Polsce, w tym stworzenie warunków ramowych oraz instrumentów wsparcia służących rozwojowi tego sektora, a poprzez jego rozpryskowy charakter również zwiększeniu innowacyjności i konkurencyjności innych sektorów oraz zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa.

**Pakiet dla przemysłów kreatywnych** – ukierunkowany na wsparcie innowacyjnych produktów sektorów kultury i kreatywnych. Pakiet umożliwi budowanie przewagi konkurencyjnej w sektorze i przeciwdziałanie odpływowi kapitału kreatywnego. Proponowane działania obejmują m.in. wprowadzenie zachęt dla realizacji produkcji audiowizualnych w Polsce, wprowadzenie wakacji podatkowych dla firm z sektora kreatywnego, ustanowienie tzw. szybkiej ścieżki podatkowej dla międzynarodowych produkcji z segmentu audiowizualnego.

#### 4. Stymulowanie popytu na innowacje przez sektor publiczny

W stymulowaniu popytu na innowacje, w sytuacji dość niskiej siły nabywczej klientów na rynku krajowym, istotną rolę może odegrać administracja publiczna poprzez mądrze zaprogramowany system zamówień publicznych. Instytucje sektora publicznego mogą odegrać istotną rolę również w stymulowaniu powstawania i rozwoju innowacji będących odpowiedzią na obecne i nowe wyzwania społeczne, m.in. zmiany klimatyczne, potrzebę ochrony środowiska naturalnego, zmiany cywilizacyjne (np. ochrona zdrowia i starzenie się społeczeństw).

##### Działania:

- Innowacyjne i przedkomercyjne zamówienia – administracja jako inteligentny klient informujący rynek o swoich potrzebach z odpowiednim wyprzedzeniem, zamówienia w obszarach kluczowych technologii, w tym z wykorzystaniem współpracy publiczno-prywatnej (w takim modelu to państwo zamawia innowacyjne rozwiązanie jasno zdefiniowanego problemu, a środowisko naukowe/biznesowe proponuje sposób jego rozwiązania).
- Aktywna rola instytucji sektora publicznego w rozwoju innowacyjnych sposobów adresowania wyzwań społecznych, w tym wprowadzanie regulacji stymulujących wdrażanie innowacji w takich dziedzinach jak np. ochrona środowiska i ochrona zdrowia (tzw. innowacje wymuszone).
- Stymulowanie powstawania i rozwoju ekoinnowacji, w tym zapewnienie warunków do weryfikacji technologii środowiskowych.

##### **Projekty strategiczne:**

**System Weryfikacji Technologii Środowiskowych (ETV)** – ukierunkowany na dostarczenie niezależnych i wiarygodnych informacji o innowacyjnych technologiach środowiskowych przez zweryfikowanie, czy deklaracje sprawności przedstawiane przez twórców i producentów technologii są kompletne, rzetelne i oparte na wiarygodnych wynikach badań.

**Refundacyjny Tryb Rozwojowy (RTR)** – pobudzenie inwestycji w B+R oraz produkcję leków i wyrobów medycznych przy uwzględnieniu aktywności gospodarczej producenta i jego innowacyjności. W przypadku wysokiego zaangażowania i innowacyjności podmiotu odpowiedzialnego na terenie RP, wnioski refundacyjne dotyczące nowych produktów będą miały proporcjonalnie wyższe szanse na sukces przez uwzględnienie współczynników RTR w wymaganych ustawowo analizach ekonomicznych oraz kryteriach cenowych.

#### 5. Stymulowanie popytu zewnętrznego na innowacje poprzez zwiększenie zdolności i skłonności firm do eksportu oraz lokowania bezpośrednich inwestycji za granicą

Dla wielu pomysłów biznesowych w sferze zaawansowanych technologii rynki lokalne (a nawet krajowe) z powodu ograniczeń popytowych są zdecydowanie zbyt małe dla skutecznej realizacji tego typu przedsięwzięć lub w ogóle ich nie ma. Konieczne jest więc wsparcie procesu umiędzynarodowienia innowacyjnych przedsiębiorstw.

Działania:

- Stymulowanie wzrostu (*scale-up*) innowacyjnych przedsiębiorstw sektora MŚP poprzez ułatwienie im wejścia z innowacyjnymi technologiami/rozwiązaniami na rynki zagraniczne (w tym finansowe wsparcie technologicznych MŚP, które posiadają potencjał konkurencyjny na rynkach zagranicznych oraz budowa kompetencji w firmach – zwłaszcza menedżerskich, umożliwiających im wyjście na rynki zagraniczne).
- Wykorzystanie struktur Krajowych Klastrow Kluczowych jako platformy rozwijającej zdolności eksportowe MŚP wchodzących w ich skład (internacjonalizacja Krajowych Klastrow Kluczowych).
- Wykorzystanie dyplomacji ekonomicznej do rozpoznania możliwości współpracy technologicznej oraz promocji oferty innowacyjnych firm z Polski.
- Budowanie globalnej kompetencji (*global mindset*) w kontekście konkurencji innowacjami (wzmocnienie perspektywy globalnej w ocenie nowatorskości i konkurencyjności rozwiązań proponowanych w projektach z komponentem B+R+I; kształtowanie umiejętności tworzenia konsorcjów z instytucjami z innych krajów i budowa „doskonałości badawczej” celem zwiększenia udziału w europejskich programach badawczych).

**Projekty strategiczne:**

**GreenInn** – stworzenie preferencji dla zielonych technologii w aplikowaniu w programach, w tym tworzenie akceleratorów branżowych, które wypromują rozwiązania na rynku globalnym.

## Obszar: Małe i średnie przedsiębiorstwa

### I. Diagnoza

Liczba aktywnych przedsiębiorców jest szacowana na **ok. 3,4 mln podmiotów gospodarczych** (spółek osobowych jak i kapitałowych oraz rodzinnych gospodarstw rolnych). **Mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)<sup>16</sup> zatrudniają 70% pracowników zatrudnionych w sektorze prywatnym oraz generują 2/3 PKB**, przy czym szeroko rozumiany **sektor rolny generuje samodzielnie ok. 2,7% wartości dodanej brutto ogółem** (w cenach bieżących)<sup>17</sup>. Wynika z tego, że kondycja podmiotów tworzących sektor ma duże znaczenie zarówno dla gospodarki jako całości, jak i dla osób w niej zatrudnionych.

Tabela 3. Porównanie polskiego oraz unijnego sektora MŚP<sup>18</sup>

Wielkość podmiotu (wg zatrudnienia)	Liczba podmiotów		Wielkość zatrudnienia		Wartość dodana	
	Polska	UE-28	Polska	UE-28	Polska	UE-28
mikro (0–9)	95,0%	92,8%	36,2%	29,5%	17,8%	21,2%
małe (10–49)	3,8%	6,0%	14,5%	20,2%	14,3%	18,0%
średnie (50–249)	1,0%	1,0%	18,2%	17,0%	20,4%	18,3%
<b>Sektor MŚP</b>	<b>99,8 %</b>	<b>99,8 %</b>	<b>68,9 %</b>	<b>66,8 %</b>	<b>52,6 %</b>	<b>57,4 %</b>

Sektor MŚP<sup>19</sup> w Polsce wypada niekorzystnie na tle unijnej średniej. W szczególności pod względem struktury widoczne jest jego **bardzo silne rozdrobnienie i dominacja najmniejszych podmiotów**. W 2015 r. aktywnych było **ok. 1,9 mln przedsiębiorstw**, przy czym jedynie **5% spośród nich to podmioty małe lub średnie**: udział mikrofirm jest o 2–3 pp. wyższy niż średnia unijna. Jedynie ok. 9% wszystkich podmiotów sektora MŚP w Polsce to osoby prawne (głównie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością). Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w przepisach podatkowych i z zakresu ubezpieczeń społecznych, które z jednej strony premiuje w wielu wypadkach działalność gospodarczą jako alternatywę do aktywności zawodowej, a z drugiej nakładają wyższe obciążenia na działalność prowadzoną przez osoby prawne. Rzadko spotykaną formą prowadzenia aktywności gospodarczej są spółdzielnie (w tym spółdzielnie socjalne). **Polski sektor MŚP zatrudnia więcej pracowników niż średnio w UE (o ok. 2 pp.)**. Na wynik ten składa się znacznie wyższy udział podmiotów mikro (o ok. 6 pp.) oraz niższy w grupie przedsiębiorstw małych (o ok. 5 pp.)<sup>20</sup>. Chociaż sektor MŚP jest miejscem pracy dla ok. 6,3 mln osób, to dominujące liczebnie mikropodmioty są miejscem pracy dla jedynie ok. 3,4 mln. Skala samozatrudnienia jest bardzo wysoka (nawet 45% mikropodsiębiorstw nie zatrudnia żadnego pracownika). Widocznym tego efektem jest wysokość płac oferowanych pracownikom: przeciętne wynagrodzenie w mikropodmiotach stanowi jedynie ok. 55%<sup>21</sup> wynagrodzenia w całej populacji przedsiębiorstw niefinansowych.

Ponadto **udział sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw<sup>22</sup> w tworzeniu wartości dodanej w Polsce wynosi tylko 52,6%, tj. o prawie 4 pp. mniej niż średnia dla UE**. Niepokoi również niższy udział w jej generowaniu mikro- oraz małych podmiotów. W efekcie koncentracji aktywności inwestycyjnej oraz innowacyjnej (technicznej, organizacyjnej, marketingowej, procesowej i produktowej), w polskich średnich przedsiębiorstwach (które osiągają lepsze wyniki niż firmy w UE), cały sektor posiada obniżony potencjał rozwojowy. Jest to wynik również rozpowszechnienia nierozwojowych modeli biznesowych, niskiego wykorzystania potencjału Internetu, jak również wybranego profilu działalności rynkowej (prawie 30% wszystkich podmiotów sektora to przedsiębiorstwa handlowe). Negatywne czynniki strukturalne są wzmocnione przez **niskie inwestycje w rozwój kompetencji pracowników** oraz niezadowalający poziom współpracy z innymi podmiotami w ramach sektora (zarówno poziomo, jak i pionowo).

<sup>16</sup> Mikropodmioty to przedsiębiorstwa zatrudniające do 9 pracowników; małe podmioty to przedsiębiorstwa zatrudniające od 10 do 49 pracowników; średnie podmioty to przedsiębiorstwa zatrudniające od 50 do 249 pracowników.

<sup>17</sup> GUS (2016) Roczne wskaźniki makroekonomiczne.

<sup>18</sup> European Commission (2016) SBA Fact Sheet – Poland

<sup>19</sup> European Commission (2016) SBA Fact Sheet – Poland

<sup>20</sup> European Commission (2016) SBA Fact Sheet – Poland

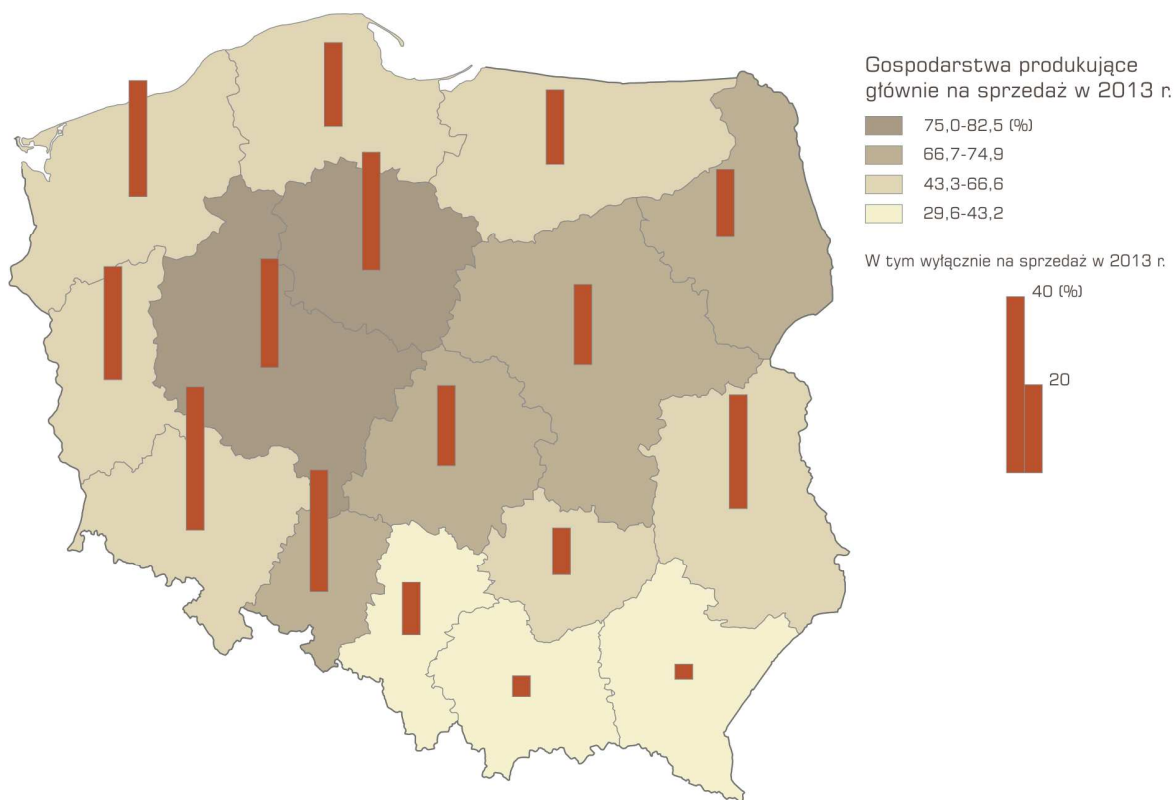
<sup>21</sup> GUS (2015) Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2014 r., str. 49.

<sup>22</sup> Dotyczy NACE rev 2.2. B-J, L, M, N. Nie uwzględniono pierwotnej produkcji rolnej.

Dodatkowo utrudniony jest dostęp do narzędzi długoterminowego finansowania rozwoju oraz wdrażania innowacji, zwłaszcza dla mniejszych podmiotów. Widać to w relatywnie niskim poziomie rynkowego finansowania długoterminowego oferowanego przez sektor finansowy w Polsce, zwłaszcza w odniesieniu do ryzykownych projektów inwestycyjnych. Jednocześnie podmioty sektora mają zapewnione zróżnicowane źródła krótkoterminowego finansowania bieżącej działalności (leasing, kredyty bankowe, lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, a także poprzez program gwarancji *de minimis*).

Liczba pracujących w sektorze rolnym wynosi ok. 2,3 mln osób (16,3% wszystkich pracujących w gospodarce narodowej), przy czym aż 2,0 mln spośród nich to osoby pracujące na własny rachunek. W 2015 r. w Polsce było ponad 1,4 mln gospodarstw rolnych posiadających użytki rolne (aż 99,7% stanowiły gospodarstwa indywidualne). Spośród nich większość (53,1%) stanowiły gospodarstwa o powierzchni do 5 ha, jedynie ok. 5,1% to duże gospodarstwa o powierzchni przekraczającej 30 ha. Największy odsetek najmniejszych gospodarstw rolnych (o powierzchni nieprzekraczającej 1 ha) odnotowano w województwie śląskim. Bardzo wysoki udział małych gospodarstw (o powierzchni 1–5 ha) odnotowano w województwach małopolskim (80,9%) i podkarpackim (78,3%). Natomiast najwyższy udział największych gospodarstw (o powierzchni powyżej 30 ha) odnotowano w województwach zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim. Warto podkreślić, iż wskutek interwencji w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w Polsce w latach 2007–2013 zmniejszono liczbę najmniejszych podmiotów sektora.

Rysunek 2. Odsetek indywidualnych gospodarstw rolnych produkujących na sprzedaż



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, 2014 r., Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2013 r., str. 154.

Problematyczna wydaje się w dalszym ciągu niewystarczająca dochodowość wielu gospodarstw rolnych. Widocznym efektem wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich jest m.in. struktura źródeł dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych z obszarów wiejskich – ok. 50% pochodzi z pracy najemnej, ok. 26% ze świadczeń społecznych, a jedynie ok. 10% z tytułu prowadzenia działalności rolniczej. Pomimo

znaczącego udziału wsparcia w ramach WPR dochodów rolniczych<sup>23</sup> gospodarstwa domowe rolników charakteryzują się najniższymi dochodami rozporządzalnymi na 1 osobę w gospodarstwie domowym (niższe o 21,6% od średniej krajowej)<sup>24</sup>. Wskazuje to na konieczność utrzymania polityki rolnej (zarówno I, jak i II filar WPR) na rzecz wzrostu dochodowości produkcji rolnej, a także aktywności innych polityk na rzecz zapewnienia pozarolniczych źródeł dochodów. Działania te są spójne z celami i zadaniami określonymi w Agendzie 2030 ONZ, gdzie jako jedno z kluczowych działań na rzecz osiągnięcia bezpieczeństwa żywnościowego i lepszego odżywiania oraz promocji zrównoważonego rolnictwa wskazuje się m.in. podwojenie dochodów drobnych producentów żywności, m.in. poprzez bezpieczny i równy dostęp do ziemi oraz innych zasobów i czynników produkcji, dostęp do wiedzy, usług finansowych i rynków oraz możliwości zwiększenia wartości dodanej i zatrudnienia poza sektorem rolniczym.

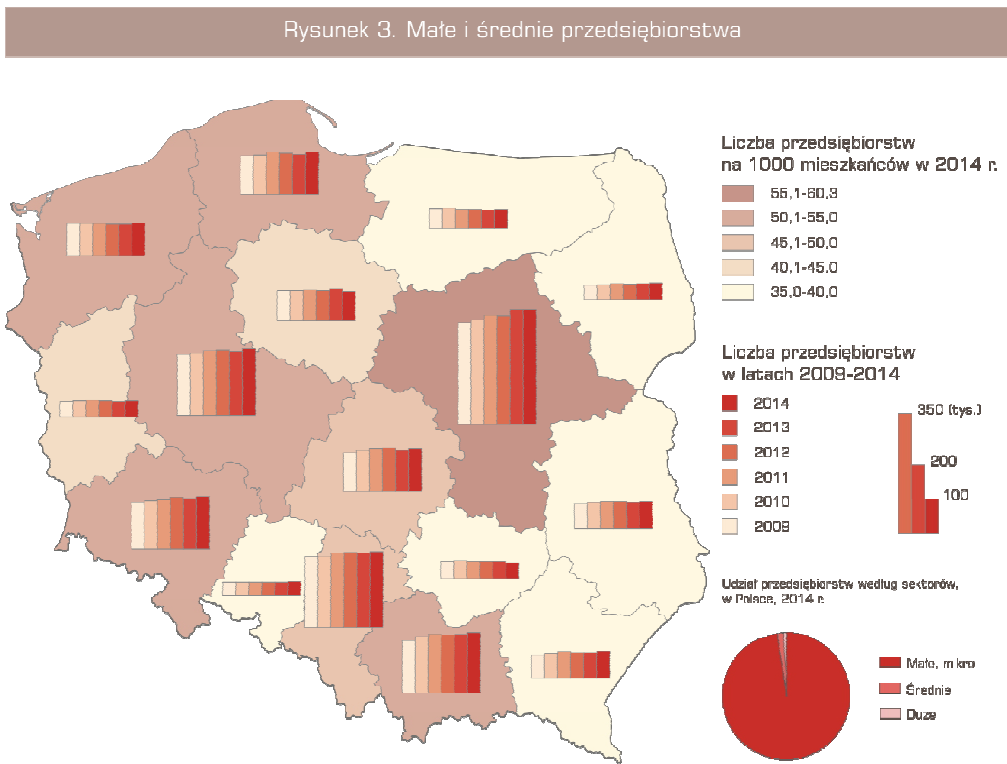
Zróżnicowanie terytorialne aktywności gospodarczej w Polsce jest silnie powiązane z lokalnymi zasobami ludzkimi, kapitałowymi, technicznymi oraz naturalnymi. Obszary miejskie wykazują większą liczbę aktywnych podmiotów gospodarczych niż obszary wiejskie. Dotyczy to zwłaszcza podmiotów małej i średniej wielkości. W przypadku mikroprzedsiębiorstw różnice w lokalizacji nie są aż tak duże. **Obszarem o wyraźnie mniejszej liczbie aktywnych podmiotów gospodarczych są województwa Polski Wschodniej** (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie) oraz **opolskie**. Warto podkreślić, iż w przypadku obszarów miejskich oraz wiejskich najwięcej podmiotów działa w trzech województwach: mazowieckim, wielkopolskim oraz małopolskim.

W dalszym ciągu polskich przedsiębiorców cechuje **niska skłonność do współpracy z innymi podmiotami w ramach danego sektora bądź też innymi podmiotami lokalnymi** (celem tworzenia wspólnej oferty bądź innych form współpracy). Dotyczy to również sektora rolno-spożywczego, gdzie liczba grup producenckich oraz aktywnych spółdzielni rolnych jest wciąż niska, zwłaszcza w porównaniu do krajów V4 oraz UE-15.

Na możliwość prowadzenia działalności gospodarczej (w tym rolniczej) wpływa jakość otoczenia prawnego i instytucjonalnego zapewnianego zarówno przez administrację publiczną (samorządową i rządową) oraz instytucje otoczenia biznesu. Szczególna rola w przypadku wsparcia rozwoju podmiotów gospodarczych przypada ośrodkom innowacji i przedsiębiorczości. Wprawdzie liczba tych podmiotów wynosi obecnie ok. 700 (dane za 2014 r.), jednak dostęp do nich jest silnie zróżnicowany terytorialnie (również w wymiarze miasto-wieś). Należy podkreślić również zróżnicowanie jakości i szerokości oferty usługowej (od prostych usług doradczych, przez inkubację aż po wsparcie skalowalności biznesu). Podmioty te bardzo rzadko stają się integratorami lokalnych i regionalnych społeczności przedsiębiorców bądź producentów rolno-spożywczych. **Przyczynia się to do niepełnego wykorzystania potencjału polskiej przedsiębiorczości.**

<sup>23</sup> Dane KE DG AGRI wskazują, że w ostatnich latach udział wsparcia WPR w dochodach rolniczych wynosił ok. 40% w Polsce.

<sup>24</sup> GUS (2016) Obszary wiejskie w Polsce w 2014 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, 2015 r., Małe i średnie przedsiębiorstwa niefinansowe w Polsce w latach 2008-2014, str. 46.

Jak wskazuje szereg badań i raportów, w prowadzeniu działalności gospodarczej przeszkadza nadmiar przepisów prawnych, ich niespójność i niejednoznaczność, a przede wszystkim **brak stabilności prawa** (częste zmiany regulacji i wzrost liczby przepisów). Problematyczny i skomplikowany system podatkowy utrudnia płacenie danin publicznych. Ponadto **przewlekłość procedur** w wymiarze sprawiedliwości utrudnia szybkie egzekwowanie należności.

Należy podkreślić, iż dużym wyzwaniem dla polskiej gospodarki jest brak zaufania pomiędzy organami państwa a przedsiębiorcami. Wpływa na to m.in. **rozbudowany system kontroli**, w ramach którego 40 instytucji może skontrolować przedsiębiorcę. Problematyczny, zwłaszcza dla najmniejszych podmiotów, jest również **nadmiar obowiązków biurokratycznych**, w tym zwłaszcza informacyjnych. Wskazuje to na konieczność dalszych działań organów publicznych celem polepszenia jakości otoczenia prawnego dla przedsiębiorców oraz osób prowadzących gospodarstwa rolne.

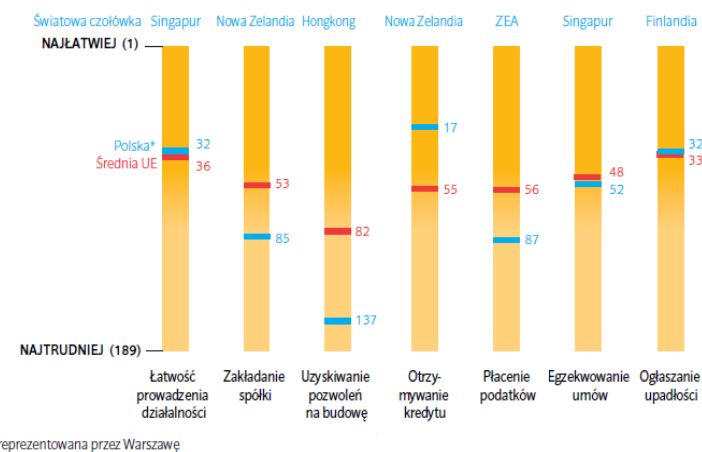
Interwencje i działania zaproponowane w obszarze Małe i Średnie Przedsiębiorstwa skierowane są zarówno do przedsiębiorców (w tym firm działających w sektorze rolno-spożywczym) oraz osób prowadzących gospodarstwa rolne.

**II. Cel i oczekiwane efekty**

**Przemiany strukturalne sektora**

Niezbędne jest zwiększenie liczby małych i średnich podmiotów gospodarczych, posiadających niezbędne zasoby pro wzrostowe. Nastąpi koncentracja wsparcia publicznego na firmach pragnących się rozwijać. Działania i instrumenty dedykowane podmiotom gospodarczym będą dostosowane do skali ich działania, zdiagnozowanych

**Doing Business 2015 – wybrane wskaźniki**



potrzeb oraz perspektyw rozwoju.

Kluczową interwencją państwa względem gospodarstw rolnych będzie wsparcie dalszych przekształceń sektora rolno-spożywczego, w szczególności działań stymulujących wzrost jego konkurencyjności, przy zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego kraju oraz uwzględnieniu wymogów środowiskowych.

### **Nowe formy działania i współpracy**

Podołanie globalnej konkurencji wymaga wdrażania nowoczesnych rozwiązań w zakresie innowacji organizacyjnych, marketingowych i technologicznych. Źródłem przewagi konkurencyjnej powinno być, w większym stopniu niż dotychczas, wykorzystanie potencjału i kwalifikacji zawodowych polskich pracowników, wspartych odpowiednimi rozwiązaniami teleinformatycznymi, technicznymi oraz organizacyjnymi.

Współczesna gospodarka premiuje podmioty, które realizują wspólne projekty. Wsparcia wymagają inicjatywy sieciowe (m.in. klastry, grupy producenckie), a także inne formy grupowania firm (m.in. izby, zrzeszenia).

Udział podmiotów w łańcuchu dostawczym jest źródłem cennych doświadczeń – premiuje zróżnicowane formy innowacyjności (nie tylko technologiczne) i prowadzi do przeniesienia kooperacji na wyższe poziomy (np. *joint venture*) lub stworzenia własnych sieci kooperacji. Pozwala również wykorzystać efekt skali bądź doświadczenie pozostałych kooperantów i partnerów biznesowych.

W odniesieniu do gospodarstw rolnych wsparcie będzie dotyczyć dalszej integracji poziomej sektora rolno-spożywczego, co przyczyni się do wzmocnienia jego potencjału i konkurencyjności. Ułatwi to osiągnięcie efektów skali mimo ograniczeń wynikających z rozdrobnionej struktury agrarnej.

Zmniejszenie barier rozwojowych będzie obejmować m.in.: poprawę jakości ustawodawstwa gospodarczego, reformy systemu danin publicznych (w tym podatków pośrednich i bezpośrednich) oraz sposobu działania instytucji publicznych tworzących warunki prowadzenia aktywności gospodarczej (w tym w sektorze rolno-spożywczym). Proaktywne podejście ze strony instytucji publicznych będzie przejawiać się również w przygotowaniu instrumentarium uwzględniającego specyficzne potrzeby sektora MŚP.

### **Nowoczesne instrumenty wsparcia**

Dotychczas wdrażane instrumenty wsparcia sektora MŚP nie w pełni uwzględniały ich specyficzne potrzeby, a także potencjał rozwojowy. Dostosowanie mechanizmów wsparcia (zarówno o charakterze finansowym, jak i organizacyjnym oraz doradczym) przyczyni się do niezbędnych przemian strukturalnych sektora. Szereg instrumentów przewidzianych dla sektora MŚP będzie pozytywnie oddziaływać również na duże firmy.

Efektom działań do 2020 r. będzie stworzenie lepszego otoczenia instytucjonalnego (w tym rynkowego) i prawnego, uwzględniającego potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw. Niezbędne będzie zintensyfikowanie współpracy między instytucjami rządowymi oraz samorządowymi, aby zaoferować mechanizmy wsparcia nie tylko dostosowane do skali działalności czy etapu aktywności podmiotu (przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego), ale również w pełni wykorzystać lokalne i regionalne zasoby i potencjalne źródła przewagi konkurencyjnej (ludzkie, organizacyjne, technologiczne oraz surowcowe). Jedynie silne osadzenie przedsiębiorstw w lokalnych i regionalnych łańcuchach wartości, współpraca z innymi lokalnymi, instytucjonalnymi uczestnikami gospodarki (IOB, sektor nauki i szkolnictwa zawodowego) przyczyni się do zwiększenia ich potencjału oraz zdolności do konkurowania na rynku unijnym oraz poza nim.

Wskutek wdrażania publicznych interwencji zostanie przyspieszony proces przemian strukturalnych dotyczących zarówno przedsiębiorstw sektora MŚP, jak również gospodarstw rolnych. Doprowadzi to do zwiększenia ich konkurencyjności poprzez wdrażanie nowych modeli rozwoju (wykorzystujących inne niż kosztowe źródła przewag rynkowych) oraz polepszenie warunków pracy i rozwoju zawodowego pracowników.

Najbardziej widocznymi efektami podejmowanych interwencji będą:

- Poszerzenie oferty instrumentów finansowania długoterminowego rozwoju sektora MŚP – udostępnianych zarówno przez instytucje prywatne (ogólnokrajowe oraz regionalne i lokalne), jak również publiczne (w tym samorządowe). Rozwój oferty przygotuje również podmioty gospodarcze do wdrażania bardziej złożonych instrumentów finansowych o charakterze sektorowym.
- Zmniejszenie liczby aktywnych mikropodmiotów, które nie zatrudniają ani jednego pracownika – poprzez zwiększenie skali działalności i ewolucję w kierunku małych podmiotów.
- Zwiększenie liczby aktywnych małych i średnich przedsiębiorstw wdrażających innowacje produktowe, organizacyjne i marketingowe, charakteryzujących się wyższą niż dotychczas dochodowością i efektywnością działania, a także współpracujących z innymi regionalnymi uczestnikami gospodarki (w tym dużymi przedsiębiorstwami).
- Zwiększenie średniego arealu upraw polskich gospodarstw rolnych, co powinno przynieść w efekcie zwiększenie dochodowości sektora produkcji rolnej.
- Rozpoczęcie procesu integracji pionowej wybranych segmentów sektora rolno-spożywczego, co przyczyni się do zwiększenia jego globalnej konkurencyjności, a także zwiększy potencjał do wdrażania innowacji produktowych, organizacyjnych i marketingowych.

Do 2030 r. kontynuowane będą zapoczątkowane zmiany strukturalne oraz następować będzie rozwój zróżnicowanych powiązań organizacyjnych i funkcjonalnych o charakterze zarówno poziomym, jak i pionowym. Przy ich budowie będą uwzględnione lokalne i regionalne uwarunkowania rozwojowe (liczba i jakość instytucji wsparcia, potencjały endogeniczne). Przyczyni się to do zwiększenia efektywności interwencji.

### III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Udział gospodarstw rolnych o powierzchni od 1-5 ha użytków rolnych w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych	%	51 (2014)	46	40	MRiRW na podstawie GUS
Dynamika przychodów ogółem dla: [1] małych przedsiębiorstw niefinansowych (o liczbie pracujących 10–49 osób) [2] średnich przedsiębiorstw niefinansowych (o liczbie pracujących 50–249 osób)	%	[1] 100 (2015) [2] 103 (2015)	[1] 110 [2] 115	[1] 115 [2] 120	MR na podstawie GUS
Miejsce Polski w rankingu NES GEM dla obszaru pn. Polityka rządowa na rzecz przedsiębiorczości dla kategorii (w przedziale między 10. a 15. miejscem)	pozycja	16 (2014)	15	13	MR na podstawie GEM

### IV. Kierunki interwencji

#### 1. Lepsze otoczenie prawne prowadzenia aktywności gospodarczej

Bariery prawno-administracyjne stanowią istotną przeszkodę w angażowaniu się podmiotów gospodarczych w procesy rozwojowe. Polepszenie otoczenia prawnego prowadzenia działalności przysłuży się przede wszystkim najmniejszym podmiotom, które nie posiadają wystarczających zasobów, aby na bieżąco reagować na nowe wymogi prawne i administracyjne.

Proponowane działania będą zgodne z podejściem promowanym przez Komisję Europejską – zasada „najpierw myśl na małą skalę” (*think small first*)<sup>25</sup>.

#### Działania do 2020 r.:

- Przygotowanie przez Ministerstwo Rozwoju nowej filozofii tworzenia prawa – współpraca z partnerami społeczno-gospodarczymi umożliwi stopniowe wdrażanie kontraktów branżowych.

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/index_en.htm)



- Wprowadzenie do prawa gospodarczego publicznego oraz wymogów administracyjnych wyraźnego zróżnicowania obowiązków i praw dla przedsiębiorców – powiązanych z wielkością podmiotu gospodarczego.
- Poprawienie jakości obsługi ze strony urzędników – stworzenie systemów oceny obsługi przedsiębiorcy przez urzędników, a także rozszerzenie odpowiedzialności urzędników, wyrządzających przedsiębiorcom szkody swoimi błędnymi (tzn. uchylonymi przez sądy) decyzjami administracyjnymi.
- Upowszechnienie mediacji w relacjach między interesariuszem a organem administracji publicznej – działania legislacyjne zwiększające zasięg wykorzystania tego instrumentu oraz propagowania tej drogi rozwiązywania sporów.
- Przyjazna interpretacja przepisów przez organ – wprowadzenie do postępowań dotyczących działalności gospodarczej zasady mówiącej, że w przypadku wątpliwości interpretacyjnych odnośnie do przepisów powinny one być rozstrzygane na korzyść przedsiębiorców.
- Reforma systemu danin publicznych – przygotowanie przez Ministerstwo Finansów (wspólnie z Ministerstwem Rozwoju oraz Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) systemowych rozwiązań podatkowych wspierających konkurencyjność oraz przemiany strukturalne sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

#### Działania do 2030 r.:

- Wdrożenie tzw. testu MŚP do procesu legislacyjnego realizowanego przez ministerstwa – uwzględnienie potrzeb podmiotów sektora w projektowanych aktach legislacyjnych ułatwi prowadzenie aktywności gospodarczej.
- Dalsze polepszanie otoczenia legislacyjnego poprzez wdrożenie trwałego systemu deregulacji – konieczna współpraca Ministerstwa Rozwoju z partnerami społeczno-gospodarczymi celem identyfikacji potencjalnych obszarów wymagających dalszych działań legislacyjnych. Prowadzone działania nie mogą naruszać praw konsumentów, konkurencji, pracowników oraz norm ochrony środowiska.
- Uspójnienie statusu osób prowadzących aktywność gospodarczą w Polsce, bez względu na wybraną formę działania bądź sektor wykonywanej działalności – stopniowe wdrażanie zmian w systemie prawnym. Preferencyjne potraktowanie najmniejszych podmiotów.

#### **Projekty strategiczne:**

„100 zmian dla firm” – rozwiązania kluczowe dla podmiotów sektora MŚP, w tym m.in.:

- **sukcesja firm rodzinnych** – rozwiązanie prawne przygotowane specjalnie dla osób fizycznych wpisanych do CEIDG; wprowadzenie instytucji prokurenta umożliwi utrzymanie w mocy istniejących kontraktów i umów o pracę;
- **Prosta Spółka Akcyjna** – nowa, proinnowacyjna forma prowadzenia działalności gospodarczej; zakłada m.in. obniżenie wymogów finansowych względem wkładów wspólników, a także ułatwienia dotyczące różnicowania praw i obowiązków akcjonariuszy spółki;
- **procedura „milczącej zgody”** – procedura administracyjna przewidująca, że nieustosunkowanie się przez urząd do wniosku w określonym ustawowo czasie należy traktować jak jego zgodę.

## **2. Instytucje publiczne wspierające rozwój podmiotów sektora**

Obywatele i przedsiębiorcy oczekują zmiany dotychczasowej filozofii działania instytucji publicznych, tj. odejścia od reaktywnej postawy na rzecz prowadzenia aktywnej polityki wsparcia sektora bądź jego składowych. Konieczne jest zapewnienie partnerskiego podejścia w bieżących i roboczych kontaktach między administracją publiczną (rządową i samorządową) oraz Interesariuszami.

Konieczne jest wdrożenie działań organizacyjnych, które ułatwią, uproszczą oraz podniosą jakość kontaktów z administracją publiczną, a w konsekwencji prowadzenie aktywności gospodarczej w kraju.

#### Działania do 2020 r.:

- Reforma systemu kontroli przedsiębiorstw oraz producentów rolno-spożywczych – działania podejmowane przez ministerstwa doprowadzą do usprawnienia działań organów podatkowych oraz konsolidacji wybranych podmiotów kontrolnych.
- Reorganizacja i wdrożenie systemowych zmian sądownictwa gospodarczego – zwiększenie efektywności sądownictwa gospodarczego (zwłaszcza skrócenie czasu trwania postępowań sądowych).
- Koncentracja (rozproszonego dotychczas) wsparcia na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości realizowanego na poziomie krajowym w ramach Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju – ujednoczenie standardu oferowanych usług i mechanizmów wsparcia.
- Stworzenie mechanizmu koordynacji instrumentów wsparcia na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości między jednostkami samorządu terytorialnego oraz administracją rządową.
- Wdrażanie przez administrację publiczną (rządową i samorządową) usług świadczonych elektronicznie – wykorzystanie dotychczasowej infrastruktury (m.in. ePUAP), jak również nowych kanałów dostępu (z wykorzystaniem partnerów komercyjnych).
- Zwiększenie efektywności funkcjonowania i dostępności doradztwa rolniczego.

#### Działania do 2030 r.:

- Dalszy rozwój e-usług publicznych (wdrażanych zarówno przez administrację samorządową, jak i rządową) – uwzględniający zachodzące przemiany społeczne, gospodarcze oraz technologiczne. Zapewnienie zarówno szerszej oferty usług, jak również dostępu do nich (zwłaszcza na obszarach wiejskich).
- Wdrożenie nowego systemu obowiązkowej sprawozdawczości dla przedsiębiorców – zapewni on odpowiednią jakość pozyskiwanych danych oraz ograniczy obowiązki informacyjne dla przedsiębiorców. Szersze wykorzystanie już posiadanych danych przez instytucje publiczne (GUS, ministerstwa, JST).
- Zapewnienie dostępu do konkurencyjnej cenowo energii elektrycznej dla podmiotów gospodarczych działających w Polsce – we współpracy Ministerstwa Energii oraz Ministerstwa Rozwoju wdrożony zostanie mechanizm zrównoważenia potrzeb inwestycyjnych sektora energetycznego oraz zachowanie konkurencyjności przedsiębiorstw.
- Wdrożenie sektorowych systemów wsparcia bazujących na tzw. kontraktach branżowych, uwzględniający komponenty w zakresie m.in. niezbędnego wsparcia instytucjonalnego.

#### **Projekty strategiczne:**

**Efektywny system doradztwa rolniczego** – wzmocnienie i zwiększenie efektywności doradztwa rolniczego poprzez m.in.: ulepszenie systemu szkoleń doradców rolniczych, wzmocnienie kompetencji w zakresie transferu wiedzy z nauki do praktyki, unowocześnienia warsztatu prowadzenia działalności rolniczej i zarządzania gospodarstwem.

### **3. Nowe modele działania**

Nowoczesna gospodarka wymusza współpracę między różnymi uczestnikami gospodarki (publicznymi i prywatnymi, lokalnymi, regionalnymi oraz ogólnokrajowymi). Sieciowanie różnych podmiotów staje się nowym źródłem przewagi konkurencyjnej. Dużego znaczenia nabierają integracja pionowa i pozioma w ramach zróżnicowanych form współdziałania oraz tworzenie potencjału do wdrażania innowacji technicznych, organizacyjnych oraz marketingowych. Niezbędna staje się również zdolność dostosowania potencjału przedsiębiorstwa do nowego otoczenia konkurencyjnego.

Źródłem przewagi staje się również pracownik, posiadający niezbędne kompetencje do działania w dynamicznym otoczeniu rynkowym.

#### Działania do 2020 r.:

- Działania edukacyjne na rzecz zmniejszenia awersji do ryzyka wśród osób prowadzących działalność gospodarczą, jak również wśród podmiotów działających w szeroko pojętym ekosystemie

przedsiębiorczości (administracja publiczna, IOB, podmioty finansujące rozwój i działalność przedsiębiorstw) w celu wzmacniania inwestycji na szczeblu krajowym.

- Zwiększenie skali wykorzystania potencjału nowoczesnych technologii telekomunikacyjnych przez mikro- i małe przedsiębiorstwa (zwłaszcza przedsiębiorstwa rodzinne, podmioty rzemieślnicze oraz producentów rolno-spożywczych).
- Rozwój instrumentów ułatwiających sanację i restrukturyzację działalności gospodarczej, a także adaptację przedsiębiorstw i gospodarstw rolnych do zmian – również poprzez wdrażanie nowych lub ulepszonych modeli biznesowych.
- Wsparcie istniejących i budowa nowych instytucji integrujących przedsiębiorców i producentów rolno-spożywczych, w szczególności struktur organizacyjnych wspierających potencjał inwestycyjny, handlowy oraz innowacyjny podmiotów (w tym klastrów).
- Promowanie wśród przedsiębiorców stabilnych form zatrudnienia i elastycznych metod organizacji pracy, zgodnych z ideą elastycznego bezpieczeństwa (*flexicurity*) – zapewnienie odpowiednich warunków do równoważenia życia zawodowego i osobistego zwiększy efektywność przedsiębiorstw.
- Wsparcie dla podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej (spółdzielczej) – przygotowanie rozwiązań prawnych ułatwiających ich bieżącą działalność, a także premiowanie tych form działania w przypadku realizacji usług zleczanych przez administrację rządową i samorządową. Przygotowany zostanie mechanizm zachęt podatkowych dla ich rozwoju oraz zwiększenia skali działalności.

#### Działania do 2030 r.:

- Wzmocnienie instytucji wspierających proces międzypokoleniowego przekazywania władzy i własności w przedsiębiorstwach rodzinnych oraz podmiotach rzemieślniczych. Przygotowanie mechanizmu podtrzymania aktywności gospodarczej kluczowych przedsiębiorstw dla lokalnych gospodarek i rynków pracy w oparciu m.in. o akcjonariat pracowniczy.
- Wdrożenie instytucjonalnego systemu na rzecz rozwoju modeli działalności dla tradycyjnych sektorów gospodarki (zwłaszcza w obrębie działalności rzemieślniczej). System opierać się będzie na współpracy samorządu branżowego, IOB, uczelniach wyższych oraz administracji samorządowej i rządowej.

#### **Projekty strategiczne:**

**Polityka Nowej Szansy** – system wsparcia dla przedsiębiorstw w trudnościach oraz nowy start – stworzenie kompleksowego systemu wsparcia dla przedsiębiorców, zorientowanego na przeciwdziałanie upadłości firm poprzez budowę i promowanie systemów wczesnego ostrzegania oraz pozasądowych i sądowych form naprawy i restrukturyzacji, jak również ułatwianie ponownego rozpoczęcia działalności gospodarczej osobom, które poniosły porażkę biznesową poprzez działania o charakterze doradczo-szkoleniowym, coaching, mentoring oraz informacyjno-promocyjnym, ukierunkowanym na przeciwdziałanie stygmatyzacji tych osób.

**Platforma żywnościowa** – uruchomienie przez MRiRW oraz podmioty rynku kapitałowego elektronicznej platformy sprzedażowej (typu OTC) dla produktów rolno-spożywczych. Wdrożone rozwiązanie ułatwi tworzenie dużych, jednorodnych partii towaru, co przyczyni się do zwiększenia eksportu produktów na rynki UE oraz wybrane pozaunijne rynki perspektywiczne.

#### **4. Konkurencyjne gospodarstwa rolne i producenci rolno-spożywczy**

Podstawę realizacji tej interwencji stanowić będzie zwiększenie konkurencyjności gospodarstw rolnych oraz producentów rolno-spożywczych poprzez **poprawę ich dochodowości, integrację łańcucha żywnościowego** i bardziej sprawiedliwy podział wartości dodanej w tym łańcuchu oparty na zasadzie partnerstwa, w tym tworzeniu **nowych łańcuchów wartości**. Zakłada się również tworzenie warunków na rzecz różnicowania działalności gospodarczej, w kierunku pozyskania i tworzenia alternatywnych źródeł dochodów mieszkańców obszarów wiejskich.

Uzupełnieniem interwencji w tym obszarze będą działania dotyczące **modernizacji gospodarstw rolnych, aktywnego wdrażania inwestycji prorozwojowych oraz rozwijanie wszelkich form kooperacji między**

**producentami.** Wsparcie z tego zakresu przeznaczone będzie dla dotychczas zidentyfikowanych czempionów polskiego eksportu rolno-spożywczego, jak i produkcji tzw. *sektora zrównoważonej produkcji rolnej* (produkcja ekologiczna, produkcja integrowana, produkty lokalne i regionalne, produkty o wysokiej, potwierdzonej jakości i specyfice). Działania w tym obszarze przyjmą postać wsparcia w zakresie ułatwienia dostępu producentów do rynków (zarówno lokalnych, jak i międzynarodowych).

#### Działania do 2020 r.:

- Modernizacja i zmiany strukturalne w rolnictwie oraz wzmocnienie procesów integracji poziomej i pionowej na rynku rolnym w celu wzrostu efektywności ekonomicznej i produktywności gospodarki rolno-żywnościowej – wdrażane poprzez projekty rozwoju branż.
- Wspieranie wytwarzania i dystrybucji produktów o wysokiej jakości i poziomie innowacyjności, w tym m.in. tradycyjnych, regionalnych i ekologicznych – wdrażane również poprzez projekty rozwoju branż.
- Rozwój spółdzielczości rolniczej – wdrożenie działań legislacyjnych oraz promocyjnych realizowanych zarówno przez ministerstwa, jak również partnerów społeczno-gospodarczych.
- Rozwój innowacyjnych działań promocyjnych artykułów rolnych przyczyni się do wsparcia bezpieczeństwa żywności i jej jakości oraz rynkowego ukierunkowania produkcji.
- Wsparcie rozwoju lokalnych rynków rolno-spożywczych – lokalne przetwórstwo, handel detaliczny prowadzony przez rolników, sprzedaż i dostawy bezpośrednio do konsumentów.
- Prace analityczne i koncepcyjne dotyczące stworzenia systemu finansowania, ze środków krajowych i zagranicznych publicznych, rozwoju sektora rolno-spożywczego.

#### Działania do 2030 r.:

- Realizacja projektów badawczych (krajowych i międzynarodowych) ukierunkowanych na rozwiązania innowacyjne w sektorze rolno-spożywczym.
- Kontynuacja modernizacji i zmian strukturalnych w rolnictwie, w tym tworzenie nowych łańcuchów wartości w sektorze rolno-spożywczym oraz handlowym.
- Wdrożenie systemu zarządzania badaniami i innowacjami w zapleczu naukowo-badawczym sektora rolno-spożywczego, które mogą być wdrażane również w innych gałęziach gospodarki.
- Wprowadzenie kompleksowych rozwiązań z zakresu zarządzania ryzykiem w produkcji rolno-spożywczej.
- Upowszechnianie i wdrażanie innowacji w rolnictwie i zwiększenie popytu na innowacje wśród producentów i przetwórców rolno-spożywczych.
- Stymulowanie w krajowym rolnictwie i przemyśle rolno-spożywczym innowacyjności produktowej ukierunkowanej na zaspokojenie potrzeb wynikających z procesów demograficznych zachodzących w społeczeństwie i z konieczności zapobiegania chorobom cywilizacyjnym.

#### **Projekty strategiczne:**

**Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego na lata 2014–2020** – rozwój rolnictwa ekologicznego oraz rynku żywności ekologicznej. Wsparcie będzie skierowane zarówno na zwiększenie wartości produkcji, jak również liczby producentów żywności ekologicznej.

**Gospodarowanie gruntami rolnymi na rzecz zrównoważonego rozwoju** – nowy system regulacji prawnych służących poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Przygotowane rozwiązania umocnią pewność i trwałość pozycji dzierżawcy przy równoczesnym poszanowaniu interesów wydzierżawiającego oraz wzmocnią ochronę regionalnych walorów środowiskowych.

**Spółdzielnie rolników** – głównym celem projektu jest opracowanie ustawy, która w kompleksowy sposób będzie regulowała zasady i sposób funkcjonowania spółdzielni rolniczych. Instrumentem mającym zachęcać producentów rolnych do zakładania spółdzielni rolników ma być m.in. możliwość skorzystania z określonych zwolnień podatkowych. W projekcie przewidziano również wprowadzenie obowiązku tworzenia przez spółdzielnie rolników funduszu rezerw niepodzielnych, który ma na celu zapewnienie instrumentu gwarantującego stabilność jej funkcjonowania. Oczekuje się, że wprowadzenie nowych rozwiązań pozwoli na poprawę efektywności gospodarowania na obszarach wiejskich.

**Nowoczesne ubezpieczenia rolnicze** – wykorzystanie potencjału Poczтового Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych do stworzenia oferty dedykowanej ubezpieczeniom produkcji rolnej przed ryzykiem wystąpienia niekorzystnych zjawisk atmosferycznych. Upowszechnienie systemu ubezpieczeń zintensyfikuje przemiany strukturalne sektora rolno-spożywczego w kierunku produkcji rynkowej.

**Projekty rozwoju branż** – będą realizowane projekty dedykowane poszczególnym branżom sektora rolno-spożywczego spójne z Programem Rozwoju Głównych Rynków Rolnych w Polsce na lata 2016–2020. W zależności od stopnia zaawansowania prac koncepcyjnych lista projektów będzie na bieżąco weryfikowana w kolejnych latach. Obecnie zostały przygotowane następujące projekty:

– **Innowacyjne przetwory owocowo-warzywne** – celem projektu jest zwiększenie intencjonalnego spożycia produktów owocowych lub warzywnych w oparciu o informacje dotyczące ich właściwości prozdrowotnych i żywieniowych. Projekt zakłada rozwinięcie segmentu rynku przetworzonych produktów owocowo-warzywnych, dedykowanych określonym grupom społecznym (np. osobom starszym) wytwarzanych z wykorzystaniem zaawansowanych lub innowacyjnych technik produkcyjnych (jak np. ultradźwięki).

– **Polska wieprzowina** – projekt ukierunkowany na wzrost produkcji wieprzowiny i zapewnienie bezpieczeństwa w zakresie pogłównia trzody chlewnej w Polsce.

– **Polska wołowina** – wdrożenie projektu zapewni rozwój łańcucha dostaw wołowiny kulinarnej i sprawiedliwy podział zysków w łańcuchu produkcyjnym.

– **Polska jagnięcina i baranina** – celem projektu jest wzrost produkcji mięsa, wełny, mleka i skór owczych i zapewnienie bezpieczeństwa w zakresie pogłównia owiec w Polsce.

**Program wsparcia hodowli roślin w Polsce** – w programie zostaną ujęte strategiczne z punktu widzenia polskiego rolnictwa kierunki hodowli roślin z uwzględnieniem zmian klimatu, odporności na organizmy szkodliwe czy też wymagań rynkowych. Oczekiwane rezultaty to: dostarczenie firmom hodowlanym nowoczesnych i wydajnych narzędzi do wspomagania hodowli nowych odmian; uzyskanie materiałów wyjściowych do hodowli odpornych na czynniki biotyczne (np. wirusy lub bakterie) oraz abiotyczne (takie jak susza, mróz); stymulacja hodowli gatunków kluczowych dla polskiego rolnictwa.

**Intermodalny terminal towarowy** – budowa infrastruktury spedycyjno-magazynowej działającej na potrzeby eksportu towarów rolno-spożywczych na rynki światowe (przy zaangażowaniu spółek z udziałem Skarbu Państwa, w tym Krajowej Spółki Cukrowej S.A.).

## 5. Instrumenty finansowania rozwoju

Rozwój wymaga zapewnienia zarówno bieżącego finansowania działalności, jak również dostępu do długoterminowych instrumentów finansowania projektów rozwojowych. Niezbędne dla wsparcia długoterminowego rozwoju jest zwiększenie dostępu do rozwiązań oferowanych przez podmioty komercyjne (w tym również instytucje finansowe o zasięgu lokalnym lub regionalnym, m.in. bankowość spółdzielcza). Wsparcie publiczne musi dostarczyć nie tylko instrumentów, które dopełnią ofertę instytucji komercyjnych, ale również mechanizmów prawnych wspierających procesy przemian strukturalnych, zwłaszcza w obszarze rozwoju wielkości podmiotów.

Wdrażane instrumenty wspierające rozwój muszą uwzględnić zarówno potencjał poszczególnych podmiotów (wynikający z etapu bądź skali działalności), jak również lokalne i regionalne uwarunkowania rozwojowe (w szczególności Regionalne Inteligentne Specjalizacje).

### Działania do 2020 r.:

- Reforma publicznego systemu wsparcia przedsiębiorstw i przedsiębiorczości (realizowanego na poziomie krajowym) – oparcie wsparcia na instrumentach finansowych o zróżnicowanej konstrukcji (instrumenty dłużne, kapitałowe, ubezpieczeniowe), dostosowanych do potrzeb realnych i potencjału przedsiębiorców.
- Wsparcie dostępu MŚP do finansowania potrzeb rozwojowych, w tym inwestycyjnych, w szczególności poprzez utworzenie nowego Systemu gwarancyjnego dla MŚP (opisanego w ramach Obszaru Kapitał dla Rozwoju), ukierunkowanego na zwiększenie roli gwarancji jako

instrumentu zapewniającego przejęcie części ryzyka od przedsiębiorców na preferencyjnych warunkach (pomoc *de minimis*).

- Reforma systemu podatkowego i zabezpieczenia społecznego – uproszczenie systemu poboru danin publicznych, przygotowanie systemu bodźców wspierających działania prorozwojowe (zwłaszcza ułatwiających akumulację kapitału na poziomie podmiotów gospodarczych).
- Wsparcie rozwoju oferty komercyjnych instytucji finansowych (zwłaszcza lokalnych bądź regionalnych) instrumentów finansowania bieżącej działalności bądź rozwoju dostosowanych do potrzeb podmiotów gospodarczych (spółek osobowych i majątkowych oraz gospodarstw rolnych) na różnych etapach rozwoju.
- Przygotowanie przez Ministerstwo Rozwoju mechanizmów zwiększających dostęp do instrumentów finansowania inwestycji i rozwoju z funduszy zarządzanych bezpośrednio przez Komisję Europejską (m.in. COSME, CEF, H2020).
- Rozwój oferty instrumentów finansowych (wdrażanych na poziomie lokalnym i regionalnym) – poszerzenie zarówno sieci ich dystrybucji oraz oferty produktowej jako dopełnienia wsparcia o charakterze bezzwrotnym realizowanego na poziomie regionalnym. W system będą włączone regionalne i lokalne instytucje finansowe (m.in. banki spółdzielcze).
- Wsparcie dostępu do zróżnicowanych form kapitału inwestycyjnego oferowanych przez polski rynek kapitałowy – również poprzez działania edukacyjne realizowane we współpracy z partnerami społeczno-gospodarczymi (m.in. GPW).

#### Działania do 2030 r.:

- Rozszerzenie skali wykorzystania instrumentów finansowych w ramach wsparcia przedsiębiorczości i przedsiębiorstw wdrażanego na poziomie regionalnym i lokalnym – wykorzystanie potencjału lokalnych i regionalnych instytucji finansowych (w tym banków spółdzielczych).
- Likwidacja zidentyfikowanych luk w dostępie do finansowania przez instrumenty oferowane przez Grupę Polskiego Funduszu Rozwoju.

#### **Projekty strategiczne:**

**Niższa stawka CIT dla mikro- i małych przedsiębiorców** – poprzez obniżenie stawki CIT do 15% umożliwiona zostanie akumulacja kapitału przez najmniejsze podmioty. Z obniżonej stawki będzie mogło skorzystać blisko 400 tys. firm, których wartość przychodu ze sprzedaży nie przekracza 1,2 mln euro.

**Mała działalność gospodarcza** – zmiany w systemie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne dla mikroprzedsiębiorców – usunięta zostanie bariera funkcjonowania niewielkich podmiotów, a także ograniczona zostanie szara strefa.

**Instrumenty gwarancyjne dla polskich przedsiębiorców** – utworzenie nowego Systemu gwarancyjnego dla MŚP jako trwałego, systemowego instrumentu wsparcia rozwoju MŚP przy wykorzystaniu gwarancji spłaty kredytów, a tym samym zapewnienie oferty powszechnie dostępnych gwarancji wspierających rozwój przedsiębiorstw. System gwarancyjny MŚP został opisany jako element projektu strategicznego **System współdzielenia ryzyka dla MŚP**, realizowanego w ramach Obszaru Kapitał dla Rozwoju.

**Linia pożyczkowa i Fundusz rozwoju rolnictwa** – fundusz dedykowany podmiotom gospodarczym prowadzącym działalność na obszarach wiejskich oraz gospodarstwom rolnym. Linia pożyczkowa wesprze inwestycje prywatne, które nie kwalifikują się do wsparcia ze strony środków publicznych (krajowych i zagranicznych). Wsparcie przyczyni się do rozwoju atrakcyjnych miejsc pracy na terenach wiejskich.

## **6. Kompetencje na rzecz rozwoju**

Zarówno kadry zarządzające, jak również pracownicy muszą posiadać odpowiednie kompetencje i umiejętności zawodowe, aby móc działać na konkurencyjnym rynku. Niezbędne jest wsparcie ich rozwoju tak, aby wykorzystać potencjał polskich pracowników do wdrażania innowacji technicznych, organizacyjnych oraz marketingowych. Odpowiednie kompetencje będą również podstawą rozwoju atrakcyjnych i stabilnych miejsc pracy.

#### Działania do 2020 r.:

- Rozwój usług szkoleniowych i doradczych dla osób prowadzących rolniczą lub pozarolniczą działalność gospodarczą, właścicieli przedsiębiorstw i gospodarstw rolnych, a także kadr zarządzających podmiotami gospodarczymi.
- Rozwój usług szkoleniowych skierowanych do pracowników – poprzez zarówno unowocześnienie oferty szkoleń kompetencyjnych (dostosowanych do potrzeb zgłaszanych przez pracowników i pracodawców), jak również narzędzi współfinansowania systemu podnoszenia kompetencji zawodowych.
- Wdrożenie pilotażowych systemów kształcenia dualnego w wybranych sektorach oraz regionach – powiązanie lokalnych przedsiębiorstw oraz gospodarstw rolnych z systemem kształcenia zawodowego i ustawicznego.
- Rozwój szkoleń i doradztwa zawodowego na potrzeby lokalnego rynku pracy – zwłaszcza na obszarach wiejskich oraz w małych miastach. Rozszerzenie współpracy w tym obszarze między Urzędami Pracy (oraz innymi organizacjami działającymi w tym obszarze) a podmiotami MŚP.

#### Działania do 2030 r.:

- Wdrożenie nowego modelu kształcenia zawodowego (dualnego) i ustawicznego – nowy system poprzez zaangażowanie w jego realizację oprócz władz samorządowych również przedsiębiorców oraz organizacji ich zrzeszających lepiej przygotowuje potencjalnych pracowników do wymogów współczesnego rynku.
- Rozwój systemu kompetencji dotyczących sukcesji międzypokoleniowej dla właścicieli firm rodzinnych i podmiotów rzemieślniczych.

#### **Projekty strategiczne:**

**Profesjonalne Instytucje Otoczenia Biznesu (IOB)**, działające na rzecz rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i w małych miastach – wsparcie procesu rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i w małych miastach poprzez integrację instytucji otoczenia biznesu posiadających ofertę dla klienta na obszarach wiejskich, ich promocję oraz podwyższenie jakości i efektywności świadczonych usług.

**Centrum rozwoju MŚP** – inicjatywa ramowa realizowana przez PARP oraz Grupę PFR. Wsparcie szkoleniowe skierowane do sektora MŚP, w tym zwłaszcza firm rodzinnych.

### **7. Wsparcie lokalnych motorów przedsiębiorczości**

Przedsiębiorcy powinni szerzej wykorzystywać lokalne potencjały prorozwojowe w prowadzonej działalności gospodarczej. Dotyczy to zarówno dostępnych zasobów pracy, jak również lokalnych i regionalnych instytucji prorozwojowych, zasobów środowiska oraz tradycji jako nośnika przewagi konkurencyjnej.

Wykorzystanie lokalnego potencjału przyczyni się zarówno do rozwoju samych przedsiębiorstw, jak również regionu.

#### Działania do 2020 r.:

- Wsparcie lokalnych i regionalnych instytucji otoczenia biznesu – inicjatywy klastrowe, profesjonalne usługi dla przedsiębiorców i gospodarstw rolnych, także poprawa ich dostępności dla przedsiębiorców z obszarów wiejskich (również z wykorzystaniem potencjału Internetu).
- Wspieranie wytwarzania i dystrybucji produktów tradycyjnych, regionalnych i ekologicznych – stworzenie nowych możliwości zarobkowych dla mieszkańców obszarów wiejskich.
- Rozwój lokalnych rynków rolno-spożywczych – wsparcie dla lokalnego przetwórstwa, handlu detalicznego prowadzonego przez rolników, a także sprzedaży i dostaw bezpośrednich (również z wykorzystaniem potencjału Internetu).
- Wspieranie sieciowej kooperacji pomiędzy IOB, przedsiębiorcami (w tym producentami rolno-spożywczymi) oraz Specjalnymi Strefami Ekonomicznymi.

- Wykorzystanie potencjału rolnictwa do prowadzenia działalności gospodarczej towarzyszącej produkcji rolniczej, a także wspierania pozarolniczej przedsiębiorczości.
- Wykorzystanie potencjału polskich firm rodzinnych do rozwoju lokalnych i regionalnych łańcuchów wartości – integracja przedsiębiorców wokół lokalnych i regionalnych czempionów gospodarczych.

#### Działania do 2030 r.:

- Wdrożenie mechanizmów likwidujących luki finansowania dla przedsięwzięć rozwojowych na poziomie lokalnym i regionalnym dzięki wykorzystaniu potencjału Grupy PFR oraz lokalnych i regionalnych instytucji finansowych (w tym banków spółdzielczych).
- Reorganizacja zasad i celów działania Specjalnych Stref Ekonomicznych (SSE) – zwiększenie roli SSE w integrowaniu działalności podmiotów gospodarczych.

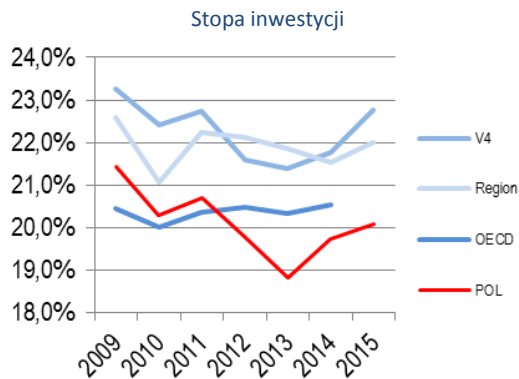
#### **Projekty strategiczne:**

**Odtworzenie i wsparcie rozwoju lokalnych rynków rolnych** – rozwój lokalnych struktur umożliwiających realizację sprzedaży i promowania lokalnych produktów i podmiotów je wytwarzających, prowadzenie lokalnych platform handlu produktami, których obrót odbywa się na rynku lokalnym. Wykorzystanie potencjału Internetu, aby dotrzeć do nowych konsumentów.



## Obszar: Kapitał dla Rozwoju

### I. Diagnoza



Źródło: OECD

Gospodarka Polski charakteryzuje się **niską stopą inwestycji**. Stopa inwestycji w Polsce jest niższa niż średnia dla krajów OECD i najniższa w regionie Europy Środkowo-Wschodniej (w latach 2006–2015: Polska – 20,7%, region – 23,8%, w latach 2006–2014 – OECD 21,1%).

Kluczowym problemem jest **niska stopa inwestycji sektora prywatnego**, w tym inwestycji przedsiębiorstw. W Polsce udział sektora prywatnego w nakładach inwestycyjnych ogółem do roku 2007 przekraczał 80%, by do roku 2011 zmniejszyć się do poziomu 71,7%. Po wzroście w kolejnych latach wyniósł 78,1% w 2015 r. wobec 89,3% – w przypadku Niemiec, 83,9% – Francji czy 80,6% – Czech.

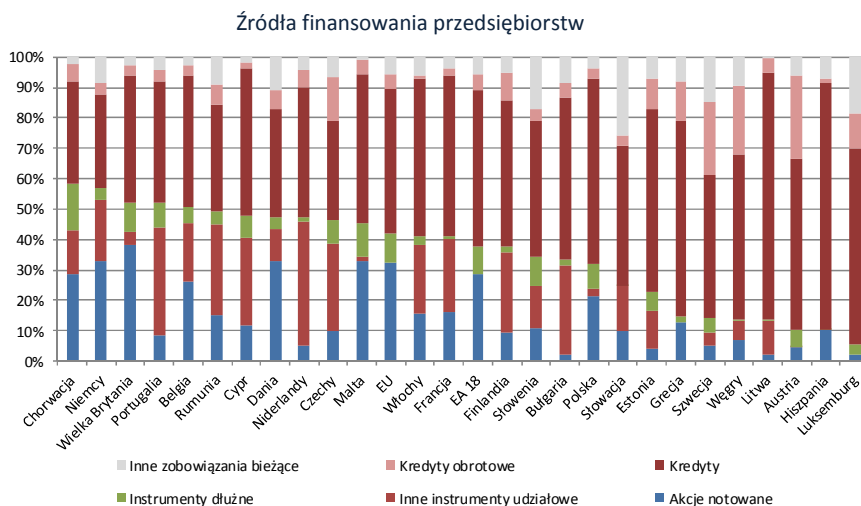
Według danych EBC Polska odznacza się **najwyższym w UE udziałem kredytów dla gospodarstw domowych w ogólnej wartości kredytów** udzielonych przez sektor bankowy. W 2015 r. udział ten wynosił 28% przy średniej dla UE na poziomie ok. 18%. Z kolei udział kredytów dla przedsiębiorstw niefinansowych jest w Polsce zbliżony do średniej UE wynoszącej ok. 16%. Taka struktura świadczy o tym, że polski **sektor bankowy jest obecnie bardziej ukierunkowany na finansowanie nieruchomości i konsumpcji niż inwestycji**.

W strukturze finansowania polskich przedsiębiorstw, niebędących notowanymi na giełdzie podmiotami produkcyjnymi, dominuje finansowanie bankowe (kredyty). Zbyt małą rolę w finansowaniu przedsiębiorstw odgrywa natomiast rynek kapitałowy. Akcje będące w obrocie giełdowym oraz instrumenty dłużne stanowią ok. 30% finansowania, w porównaniu do 42% średnio w UE i 70% w USA. W Zielonej Księdze „Tworzenie unii rynków kapitałowych” Komisja Europejska wskazuje, że relatywnie duże uzależnienie przedsiębiorstw od źródeł bankowych jest jednym z czynników ograniczających ich rozwój. Jest to też jednym z głównych źródeł powiększania się luki produktywności między przedsiębiorstwami europejskimi i amerykańskimi. W ramach tworzenia unii rynków kapitałowych KE będzie dążyć do zwiększenia różnicowania kanałów finansowania przedsiębiorstw. Polska będzie miała w tym obszarze poważniejsze wyzwania niż większość innych krajów UE, gdzie rola rynków kapitałowych jest już dziś znacznie większa.

Rozbudowa wysokomarżowych obszarów działalności Grupy Kapitałowej GPW (rynek regulowany, rynek towarowy, instrumenty pochodne), spowodowana m.in.: presją akcjonariuszy na wyniki finansowe GPW jako spółki publicznej, zwiększa koszty transakcyjne dla uczestników rynku. Przekłada to się na niską rentowność podmiotów funkcjonujących na tym rynku i stanowi barierę dla rozwoju polskiego rynku kapitałowego. Niska rentowność wynika również ze zwiększonej konkurencji ze strony dużych zagranicznych firm inwestycyjnych, słabej koniunktury giełdowej na rynku polskim oraz z poszukiwania przez polskich inwestorów wyższych stóp zwrotu z inwestycji na rynkach zagranicznych. Słaba koniunktura giełdowa i brak poprawy wyników finansowych dużych spółek z indeksu WIG20 zmniejszają płynność obrotu w segmentach rynku, opierających się na instrumentach finansowych służących bezpośrednio finansowaniu gospodarki (rynek akcji i rynki obligacji korporacyjnych). Spada udział inwestorów indywidualnych w obrotach giełdowych i w ofertach na rynku pierwotnym (co jest spowodowane między innymi zastożem, a nawet regresem, jeśli chodzi o rynki *NewConnect* i *Catalyst*). Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do długoterminowych inwestorów instytucjonalnych, zarówno krajowych, jak i zagranicznych, poszukujących rynków o wyższej płynności i stopie zwrotu. Szacuje się, że bilans giełdowych debiutantów i firm opuszczających główny parkiet w roku 2016 będzie negatywny i gorszy niż w latach ubiegłych. Wpływ na to mogą mieć m.in.: wymogi regulacyjne dla małych i średnich spółek oraz koszty

obecności na rynku publicznym. Doszło do załamania się tendencji rozwojowych na rynku obligacji korporacyjnych i samorządowych. Brak jest także potencjalnego wykorzystania szans, jakie niosą ze sobą nowe regulacje unijne ułatwiające przepływ kapitału transgranicznego i dostęp do polskiego rynku przez emitentów i inwestorów z Europy, a także widocznego postępu, jeśli chodzi o realizację celu strategicznego, jakim było uczynienie z Warszawy regionalnego centrum obrotu kapitałowego.

Jednocześnie w rejonie Europy Środkowej i Wschodniej podejmowane są działania zwiększające siłę konkurencji. Rosną aspiracje niektórych krajów do przesunięcia się z kategorii rynków „pogranicza” (*frontier*) do kategorii rynków wschodzących (*emerging*), Ukraina staje na progu stworzenia nowoczesnej architektury rynku kapitałowego, zaś Wiedeń, w obliczu regresu tamtejszej giełdy, szuka nowych sposobów na ożywienie.

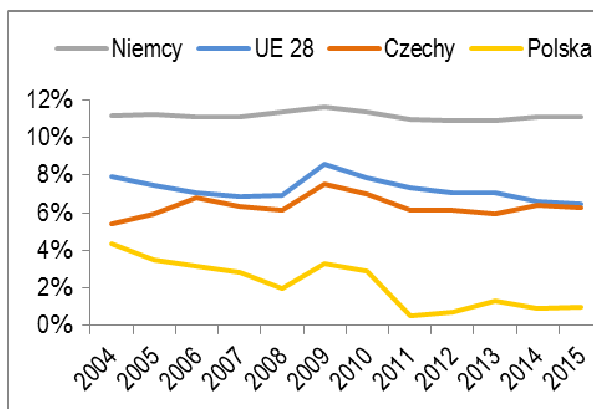


Źródło: Eurostat.

Z punktu widzenia finansowania inwestycji istotną kwestią jest **niski, w porównaniu z innymi krajami, poziom oszczędności**. W latach 2004–2015 stopa oszczędności brutto wynosiła w Polsce średnio 17,3%, podczas gdy w Niemczech 25,8%, a w Czechach 24,8%. Szczególnie niski jest poziom oszczędności gospodarstw domowych. W latach 2006–2014 sięgał on 2,2% PKB, podczas gdy w Czechach wynosił 6,3%, a w Niemczech – 11,2%. Średnia dla UE wynosiła 7,3%.

Należy przy tym zauważyć, że bezwzględna wielkość zarówno oszczędności ogółem, jak i oszczędności samych gospodarstw domowych, nie jest istotnie skorelowana ze stopą referencyjną NBP ani z rynkowymi stopami procentowymi.

**Oszczędności brutto gospodarstw domowych jako % PKB**



Źródło: Eurostat.

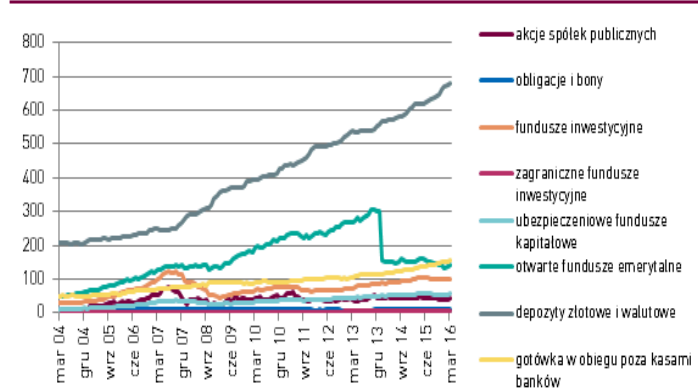
Wzrost stopy oszczędności jest bezpośrednio skorelowany ze wzrostem dochodu rozporządzalnego, pozostającym celem głównym *Strategii*. W wymiarze gospodarstwa domowego kształtują ją wykształcenie, czynniki demograficzno-społeczne, wielkość gospodarstwa domowego, aktywność ekonomiczna oraz sytuacja zdrowotna. Z kolei w skali makro dla ścieżki stopy oszczędności istotne będą zmiany instytucjonalne w systemie emerytalnym. Oszczędności gospodarstw domowych składają się z oszczędności dobrowolnych oraz oszczędności emerytalnych w systemie kapitałowym.

Wśród głównych czynników ograniczających możliwości do generowania oszczędności w Polsce są m.in.: niższy niż w większości państw regionu poziom aktywów finansowych Polaków, nieoptymalna struktura aktywów finansowych gospodarstw domowych, brak powszechnego III filaru systemu emerytalnego,

a także nieefektywność obecnego modelu funkcjonowania OFE, skutkująca niskimi emeryturami z drugiego filaru.

Problem stanowi również kwestia **mobilizacji kapitału krajowego**. Zasoby kapitału krajowego są z jednej strony niewystarczające, a z drugiej – w znaczącej części nieaktywne (dotyczy to głównie środków własnych przedsiębiorstw niefinansowych). Widoczne jest to w strukturze oszczędności brutto, gdzie relatywnie duży udział mają przedsiębiorstwa niefinansowe, natomiast o wiele mniejszy – gospodarstwa domowe. W konsekwencji realizacja inwestycji w warunkach niedoboru krajowych oszczędności wiązała się ze **wzrostem zadłużenia zagranicznego i pogorszeniem pozycji inwestycyjnej netto**.

Wartość oszczędności gospodarstw domowych wg grup aktywów (mld zł)



Źródło: Analizy Online, na podstawie danych NBP, MF, GUS, TFI, TUnZ i PTE

Sukces *Strategii* w długiej perspektywie zależy w dużym stopniu od powodzenia przedsięwzięcia znaczącego wzrostu skłonności do oszczędzania gospodarstw domowych oraz poprawy stabilności finansów publicznych. Obecnie nie można pomijać negatywnego wpływu stanu finansów publicznych (w tym wzrostu zadłużenia zagranicznego) na możliwości finansowania inwestycji ze środków krajowych. Na ogólny poziom inwestycji negatywnie wpływa relatywnie **niska efektywność i koordynacja wydatków publicznych**, w tym brak rozwojowego ukierunkowania subwencji ogólnej przekazywanej samorządom. **Inwestycjom prywatnym nie sprzyja** z kolei relatywnie duży udział firm o małej zdolności inwestycyjnej (mikro i małe), polegających głównie na środkach własnych. Poziom inwestycji przedsiębiorstw ograniczają również złożone regulacje oraz wysoki poziom awersji do ryzyka i niechęć do zmian. W kontekście wzrostu poziomu inwestycji w gospodarce niezbędne jest także tworzenie dla nich bezpiecznego otoczenia poprzez całościową politykę gospodarczą (jej przewidywalność, warunki prowadzenia działalności gospodarczej, wolność stosunków pracy, wolność handlu, wolność inwestycji, niezależność sądownictwa, ochrona praw własności czy egzekwowanie kontraktów).

**Czynnikiem mogącym ograniczać wzrost nakładów inwestycyjnych** w najbliższych latach jest równorzędność priorytetu prowadzenia odpowiedzialnej polityki budżetowej, w ramach ograniczeń wynikających z prawa krajowego i unijnego. Dotyczy to zwłaszcza progu możliwego zadłużenia wynikającego z Konstytucji RP, stabilizującej reguły wydatkowej oraz respektowania progu 3% PKB dla deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dodatkowo przekroczenie unijnych limitów deficytu grozi objęciem kraju procedurą nadmiernego deficytu, mogącą ostatecznie skutkować ograniczeniem strumienia środków UE. Przestrzeganie dyscypliny fiskalnej oraz stabilizującej reguły wydatkowej w średnim okresie powinny gwarantować redukcję nominalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu MTO (tj. do deficytu strukturalnego 1% PKB). To stopniowo pozwoli na zmianę struktury i ograniczenie wydatków, a więc i wzrost oszczędności sektora publicznego.

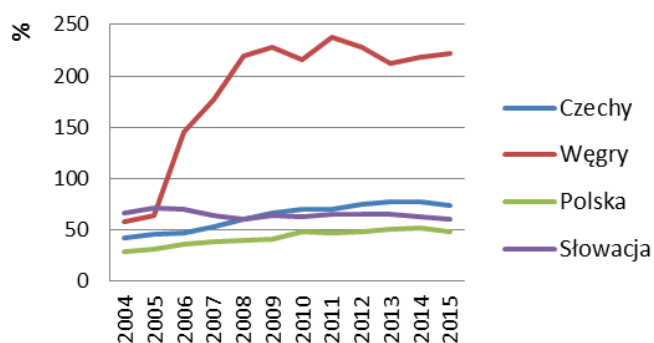
Z kolei rosnące zadłużenie samorządów w związku z realizacją przez nie inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych może zmniejszać ich zdolność do dalszych inwestycji. W perspektywie najbliższych lat prawdopodobne jest również ograniczenie skali projektów realizowanych w Polsce przez banki rozwoju (EBOR, BŚ) z uwagi na awans Polski do grupy państw rozwiniętych. Na skłonność do podejmowania decyzji inwestycyjnych wpływa ponadto stabilność otoczenia zewnętrznego, jednak na te czynniki administracja ma ograniczony wpływ.

Z drugiej strony realizacji celu **zwiększenia stopy inwestycji sprzyjają** duże potencjalne zasoby inwestycyjne, m.in. spółek Skarbu Państwa, agencji rządowych i innych podmiotów publicznych oraz instytucji międzynarodowych, których Polska jest członkiem. Wciąż стоимy też przed szansą ukierunkowania środków unijnych z perspektywy finansowej 2014–2020 na trwałą zmianę modelu rozwojowego. Możliwości generowania strumieni inwestycyjnych dają także: rozwinięty na tle regionu rynek finansowy

oraz rosnąca popularność różnych form finansowania działalności wśród polskich przedsiębiorców (*factoring, leasing, emisja obligacji*).

Istotne uzupełnienie krajowych źródeł finansowania przedsięwzięć rozwojowych stanowi prywatny kapitał zagraniczny. Nadal jednak wśród kluczowych kryteriów w mechanizmie stosowanych zachęt do realizacji inwestycji na terenie Polski brakuje **wpisania się potencjalnego inwestora w cele rozwojowe kraju**. Polska jest atrakcyjnym rynkiem dla inwestorów zagranicznych, na co wskazują m.in. coroczne wyniki badań atrakcyjności inwestycyjnej (*European Attractiveness Survey EY*) czy otoczenia regulacyjnego (*Doing Business Bank Światowy*). Stoi to jednak w kontrze z poziomem stopy inwestycji sektora przedsiębiorstw – średnio ok. 11% PKB, w porównaniu do ponad 17% w Czechach. Atrakcyjność Polski jest zatem pochodną wielkości rynku krajowego, lokalizacji geograficznej oraz członkostwa w UE. Polska jest w dalszym ciągu atrakcyjna zwłaszcza dla przemysłów tradycyjnych. Mało inwestycji lokuje się w sektorach/branżach badań i rozwoju oraz wysokich technologii (wyjątek stanowi m.in. przemysł samochodowy). W dalszym ciągu potrzebne są inwestycje w przedsięwzięcia przemysłowe, mają one bowiem z reguły bardziej trwały charakter. Specyfika tych nakładów (z reguły znaczne i ulokowane w bazę trwałą) sprawia, że ich wycofanie nie może nastąpić natychmiast, nawet w sytuacji zmieniających się warunków zewnętrznych. Jednakże proporcje pomiędzy klasycznymi inwestycjami przemysłowymi a inwestycjami w sferze B+R są niesatysfakcjonujące z punktu widzenia strategicznych celów gospodarki. Obowiązujący *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2023* ukierunkowuje wsparcie na inwestycje produkcyjne w takich sektorach jak: motoryzacyjny, elektroniczny oraz produkcji sprzętu AGD, lotniczy, biotechnologii, rolno-spożywczy, a także na inwestycje w sektorze nowoczesnych usług i badawczo-rozwojowym. Jednakże ostateczny wybór sektorów będzie dostosowany do celów rozwojowych Polski.

Zobowiązania z tytułu BIZ w relacji do PKB



Źródło: Eurostat

Analiza systemu przyciągania i obsługi inwestycji wskazuje, że na poziomie krajowym funkcjonuje 8 instytucji wspierających inwestorów (PALiIZ, BGK, PARP, ARP, PIR, SSE, MR, NCBR), działających często w oderwaniu od systemu wsparcia funkcjonującego na poziomie regionalnym. Mnogość instytucji działających w tym samym obszarze i ich jednostkowe priorytety negatywnie wpływają na skuteczność działań i efektywność wydatkowanych w ich ramach środków. Podobną diagnozę można sformułować w odniesieniu do obecnej sytuacji w instytucjach wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce. Rodzi to ryzyko regulacyjne i operacyjne, ogranicza skuteczność działania, uniemożliwia skuteczną koordynację i współpracę, a także negatywnie wpływa na percepcję współpracy ze strony partnerów komercyjnych lub przedsiębiorców.

## II Cel i oczekiwane efekty

### *Trwałe zwiększenie stopy inwestycji i ich jakości w dłuższej perspektywie, przy większym wykorzystaniu środków krajowych*

W celu uniknięcia „dryfu rozwojowego” i pozostania w grupie krajów o średnim dochodzie, konieczne jest zwiększenie skali inwestycji, głównie w sektorach zwiększających potencjał rozwojowy gospodarki. Szczególnie pożądane są zarówno krajowe, jak i zagraniczne inwestycje prywatne w zakresie produkcji nowoczesnych, innowacyjnych wyrobów średniej i wysokiej techniki, atrakcyjnych dla nabywców w kraju i za granicą. Podejmowane będą również inicjatywy mające na celu wzmocnienie koordynacji działań i współpracy instytucji przyciągających i obsługujących inwestorów zagranicznych na poziomie krajowym i regionalnym, w celu podniesienia jakości oferowanych przez nie usług. Z drugiej zaś strony udzielone zostanie wsparcie podmiotom obsługującym inwestorów krajowych w celu stworzenia dla nich odpowiednich warunków do rozwoju kapitału polskiego, zarówno w Polsce, jak i poza jej granicami.

Z uwagi na fakt, że oszczędności dobrowolne oscylują w Polsce wokół zera, a o wysokości stopy oszczędności gospodarstw domowych stanowią oszczędności emerytalne, równoległe podejmowane będą działania zachęcające do wzrostu oszczędności w obu kategoriach. Dotyczy to działań informacyjno-edukacyjnych (wzrost wiedzy i świadomości społeczeństwa dot. perspektyw systemu emerytalnego), zmian w systemie emerytalnym, ograniczenia przywilejów emerytalnych, a także rozbudowy kapitałowego komponentu zabezpieczenia społecznego i rozwoju instytucji oferujących możliwości oszczędzania długoterminowego.

Efektom realizacji działań w tym obszarze będzie zmobilizowanie różnych źródeł środków finansowych w celu znacznego zwiększenia poziomu inwestycji w Polsce. Istotne będzie przede wszystkim podjęcie działań przyczyniających się do budowania kultury oszczędzania, ponieważ to poziom oszczędności krajowych stanowi o możliwościach inwestycyjnych gospodarki.

## III Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Stopa inwestycji*	%	20,1 (2015)	22,0–25,0	25,0	GUS
Oszczędności brutto gospodarstw domowych w relacji do PKB	%	1,7 (2014)	2,2	>5,0	GUS/NBP

\* Wartości w 2020 r. i 2030 r. odnoszą się do średniego poziomu zakładanego dla lat 2020–2030

## IV Kierunki interwencji

### 1. Zwiększenie koordynacji wsparcia inwestycji rozwojowych

Zmiany instytucjonalne ukierunkowane będą na lepszą koordynację działań poszczególnych podmiotów realizujących politykę gospodarczą w zakresie wsparcia inwestycji rozwojowych, eliminację dublowania się ich kompetencji oraz zwiększenie ich efektywności poprzez łączenie poszczególnych funkcji. Zakładanym efektem jest zarówno lepsze dopasowanie wachlarza instrumentów do potrzeb inwestorów, jak i bardziej efektywne dotarcie do nich z ofertą wsparcia.

Szczególną rolę w tym zakresie będzie pełnił **Polski Fundusz Rozwoju (PFR)**, który będzie inwestował w zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy Polski poprzez uzupełnienie zaangażowania sektora prywatnego w zaspokajaniu potrzeb polskich przedsiębiorstw oraz wsparcie priorytetowych segmentów gospodarki. PFR stanowić będzie platformę usług finansowych i doradczych dysponującą zestawem narzędzi na wzór instytucji rozwojowych istniejących na dojrzałych rynkach (Niemiec, Francji, Włoch, Kanady, Korei Południowej).

Realizując cel strategiczny, jakim są inwestycje w długoterminowy rozwój Polski, PFR wpisywać się będzie w realizację celów zdefiniowanych w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. PFR będzie działać w celu zapewnienia kapitału dla polskich firm i łagodzenia wahań koniunktury gospodarczej. Będzie wspierał rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności, ekspansję zagraniczną polskich przedsiębiorstw; promocję gospodarki i wspomaganie napływu inwestycji zagranicznych. Pomoże przygotować się polskiej gospodarce na wyzwania związane z globalizacją i oddziaływaniem światowych trendów społeczno-gospodarczych.

Narzędzia PFR będą wykorzystywane do realizacji kluczowych programów rządowych wspierających rozwój Polski (*Program Start in Poland, Program Ekspansji Międzynarodowej Polskich Przedsiębiorstw, Program Gwarancji dla MŚP, Program Rozwoju Kapitału, Program Mieszkanie+, Program Elektromobilności*). Grupa PFR koordynować będzie działalność Agencji Rozwoju Przemysłu, Banku Gospodarstwa Krajowego, Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych, Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu S.A. oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Nowa formuła działania w obszarze współpracy z inwestorami umożliwi bardziej efektywne wykorzystanie istniejących narzędzi inwestycji w rozwój gospodarki poprzez koordynację i specjalizację oferty podległych podmiotów. Pozwoli też na bardziej precyzyjne ukierunkowanie strumieni zaangażowania. Nowe programy rozwoju wypełnią obecnie zidentyfikowane luki rynkowe, takie jak m.in.: finansowanie podmiotów w fazie B+R, w fazie komercjalizacji lub internacjonalizacji patentu; dostępność oraz redukcja kosztu zabezpieczenia finansowania dłużnego; dostępność finansowania kapitałowego dla dużych przedsięwzięć, finansowanie projektów infrastrukturalnych JST, wiedza na temat atrakcyjności inwestycji kapitałowych w Polsce, dostępność taniego mieszkalnictwa.

#### Działania do 2020 r.:

- Stworzenie ram działania dla struktur administracyjnych w zakresie wspierania i obsługi inwestorów krajowych oraz zagranicznych.
- Identyfikacja możliwości rozwojowych kraju (sektory/branże) i budowa optymalnej strategii rozwoju Polski, w tym z wykorzystaniem dostępnych narzędzi (zmiana dotychczasowego *Programu wsparcia ...* i kompleksowego systemu wsparcia w ramach SSE).
- Określenie mechanizmów absorpcji zagranicznego kapitału intelektualnego (*start-upy* technologiczne, kadra naukowa i zarządzająca transferem wiedzy) oraz kapitału finansowego wysokiego ryzyka na poziomie załączkowym (*seed capital, BIZ*).
- Stworzenie systemu oceny inwestycji.
- Podejmowanie działań promocyjnych i aktywnego poszukiwania inwestorów zarówno w Polsce, jak i za granicą.
- Integracja instytucji prorozwojowych, usprawnienie polityki gospodarczej w obszarze inwestycji, sprawne wykorzystywanie dostępnych źródeł ich finansowania.
- Zagwarantowanie dostępu do pakietów usług oferowanych przez Polski Fundusz Rozwoju, dedykowanych lukom rynkowym i potrzebom takich grup podmiotów jak: nowe innowacyjne firmy, mikro i MŚP, duże przedsiębiorstwa, JST i administracja publiczna, klienci indywidualni oraz firmy zagraniczne.
- Reorganizacja nadzoru nad spółkami Skarbu Państwa i wspieranie ich zaangażowania w inwestycje rozwojowe.

#### Działania po 2020 r.:

- Wzmocnienie znaczenia interesariuszy z poziomu regionalnego w kształtowaniu polityki inwestycyjnej.
- Ocena efektywności wprowadzanych rozwiązań i instytucji, identyfikacja istniejących barier w procesie wspierania inwestorów oraz dalsze dostosowanie funkcjonowania tworzonych do roku 2020 instytucji do bieżących potrzeb zgłaszanych przez inwestorów krajowych i zagranicznych celem dostarczania im najwyższej jakości usług, w tym również opieki poinwestycyjnej.
- Dalsza promocja Polski jako atrakcyjnego miejsca dla inwestycji – zarówno krajowych, jak i zagranicznych.

- Kontynuacja realizowanych wcześniej działań związanych z aktywnym poszukiwaniem inwestorów deklarujących podejmowanie innowacyjnych inwestycji w Polsce, sprzyjających reindustrializacji polskiej gospodarki, zwiększeniu potencjału do ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw oraz wzrostowi konkurencyjności polskiej gospodarki.

#### Projekty strategiczne:

**Polityka inwestycyjna** – pakiet działań na rzecz stworzenia systemu skoordynowanej i profesjonalnej obsługi inwestorów i procesów inwestycyjnych w formule jednego punktu kontaktu (*one stop shop*) z wykorzystaniem zharmonizowanego katalogu instrumentów wsparcia, dopasowanego do celów rozwojowych gospodarki. Pakiet działań obejmować będzie m.in. wsparcie nowych inwestycji realizowanych przez polskie i zagraniczne firmy, kluczowych dla zwiększania innowacyjności gospodarki, restrukturyzacji produkcji oraz poprawy konkurencyjności i tym samym tworzenia wizerunku Polski jako dobrego miejsca do inwestowania. Skonsolidowanie oferty dla inwestorów w jednym miejscu powinno zwiększyć skuteczność i racjonalność wydatkowania środków finansowych, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym, zapobiegając dublowaniu się zadań realizowanych dotychczas przez różne instytucje. Koordynacja działań i modyfikacja dotychczasowego podejścia będzie także obejmować jedno z istotnych narzędzi w działaniach inwestycyjnych, jakim są Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE).

**Polski Fundusz Rozwoju** – utworzenie instytucji prorozwojowej o dużym potencjale inwestycyjnym i z profesjonalnym nadzorem właścicielskim. Połączenie potencjału poszczególnych instytucji pozwoli osiągnąć efekt synergii i zwiększy możliwości pozyskiwania finansowania z rynku, umożliwiając realizację dużych projektów. PFR będzie pełnić ważną rolę m.in. w polityce inwestycyjnej, tj. jednego punktu obsługi inwestora (*one stop shop*).

**Reforma zarządzania mieniem państwowym** – powierzenie kompetencji właścicielskich dotyczących spółek z udziałem Skarbu Państwa Prezesowi Rady Ministrów oraz możliwość delegowania uprawnień do wykonywania praw z akcji na innego członka Rady Ministrów, pełnomocnika rządu lub inny podmiot. W ramach koordynacji nadzoru właścicielskiego Prezes Rady Ministrów będzie mógł określać zasady nadzoru właścicielskiego oraz dobre praktyki, w szczególności w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu, polityki dywidendowej, sponsoringu, a także kształtowania wynagrodzeń. Utworzona zostanie również Rada do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych jako ciało doradcze, zapewniające kompleksowe i profesjonalne wsparcie w zakresie koordynacji nadzoru właścicielskiego. Reforma umożliwi opracowanie i wprowadzenie wspólnych i jednolitych dla wszystkich zasad zarządzania mieniem państwowym, a w konsekwencji przyczyni się do wzmocnienia efektywności nadzoru właścicielskiego oraz wzrostu wartości majątku państwowego.

## 2. Rozwój rynku finansowego

Rozwój rynku finansowego sprzyja łatwiejszemu transferowi kapitału między podmiotami dysponującymi jego nadwyżkami i tymi, które odczuwają jego niedobór. Sprzyja również efektywnej wymianie dóbr i usług w gospodarce, a także – oferując dostęp do różnorodnych instrumentów finansowych – dywersyfikacji ryzyka.

Unia Rynków Kapitałowych obejmuje inicjatywy mające na celu rozwijanie w Europie finansowania poprzez rynki kapitałowe (jako komplementarnego źródła dla kredytów bankowych), ze szczególnym uwzględnieniem finansowania infrastruktury oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Unia Rynków Kapitałowych ma na celu zwiększenie roli w finansowaniu gospodarki zarówno inwestorów indywidualnych, jak i instytucjonalnych (np. fundusze inwestycyjne, firmy ubezpieczeniowe), a w rezultacie zmniejszenie udziału, jaki w tym finansowaniu wcześniej miały banki.

Oczekiwanym efektem tego kierunku interwencji jest zwiększenie dostępności finansowania zewnętrznego dla przedsiębiorstw poprzez wykorzystanie mechanizmów rynku finansowego i sektora finansowego, a przez to zwiększenie ich potencjału inwestycyjnego.

#### Działania do 2020 r.:

- Wspieranie dostępu MŚP do kapitału oraz ich inwestycji związanych z wdrażaniem wyników prac badawczo-rozwojowych (w tym MŚP o wysokim potencjale innowacyjnym).
- Uruchomienie inwestycji MŚP przez przejęcie od nich części ryzyka, na podstawie analizy obecnie funkcjonujących systemów i dotychczasowych doświadczeń w tym obszarze.
- Wzmacnianie stabilności sektora finansowego, w tym efektywności infrastruktury rynkowej.
- Przygotowanie infrastruktury polskiego rynku finansowego na zmiany przewidziane w inicjatywie „Unia Rynków Kapitałowych” Komisji Europejskiej.
- Zwiększenie dywersyfikacji instrumentów rynku finansowego wdrażanych na poziomie lokalnym i regionalnym poprzez rozszerzenie sieci ich dystrybucji oraz oferty produktowej jako dopełnienia wsparcia o charakterze bezzwrotnym realizowanego na poziomie regionalnym.
- Wsparcie oferty komercyjnych instytucji finansowych (zwłaszcza lokalnych bądź regionalnych) instrumentów finansowania bieżącej działalności bądź rozwoju.
- Upowszechnianie w świadomości społeczeństwa wiedzy z zakresu funkcjonowania rynków finansowych poprzez rozwój systemu szkoleń (działania w sferze edukacji dotyczące m.in. zarządzania kapitałem, realizacji inwestycji i instrumentów finansowych służących pomnażaniu kapitału).
- Zwiększenie skali działań odpowiedzialnych instytucji finansowych na rynku krajowym.

#### Działania po 2020 r.:

- Kontynuacja działań umożliwiających przedsiębiorcom uzyskanie z różnych źródeł dostępu do finansowania na rozwój działalności, w tym poprzez dalsze wzmacnianie stabilności, dostępności, efektywności rynku finansowego w Polsce.
- Identyfikacja barier w dostępie do pozyskiwania środków na rynku finansowym dla przedsięwzięć rozwojowych i projektowanie mechanizmów pozwalających na ich ograniczenie.

#### **Projekty strategiczne:**

**System współdzielenia ryzyka dla MŚP** – uruchomienie środków finansowych polskich przedsiębiorstw ulokowanych w depozytach bankowych poprzez przejęcie od nich części ryzyka inwestycyjnego. Projekt wprowadza System gwarancyjny dla MŚP jako trwały, systemowy instrument wsparcia ich rozwoju, przy wykorzystaniu gwarancji spłaty kredytów, oparty na Krajowym Funduszu Gwarancyjnym (KFG) oraz Funduszu Gwarancyjnym w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój (FG POIR). Oferta powszechnie dostępnych gwarancji dla MŚP z jednej strony uruchomi zasoby finansowe polskich firm i ich skłonność do inwestowania, a z drugiej zwiększy efektywność wykorzystania środków unijnych. Projekt ten przyczynia się do realizacji celów określonych w obszarach: Rozwój innowacyjnych firm, Małe i średnie przedsiębiorstwa oraz Efektywność wykorzystania środków UE.

### **3. Wzmocnienie znaczenia Giełdy Papierów Wartościowych i rynku kapitałowego w Polsce**

Giełda Papierów Wartościowych ma potencjał, by stać się znaczącym źródłem finansowania kapitału dla rozwoju, a także jednym z kluczowych narzędzi uzyskania przez Polskę pozycji lidera na rynku kapitałowym Europy Środkowej i Wschodniej. W otoczeniu giełdy funkcjonują polskie firmy inwestycyjne i wystandaryzowana infrastruktura post-transakcyjna (Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych) spełniająca wymogi regulacyjne UE. W zakresie infrastruktury depozytowo-rozliczeniowo-rozrachunkowej i raportowania transakcji celem jest tworzenie rozwiązań wspomagających rozwój polskiego rynku finansowego w sposób efektywny i niezawodny oraz działanie na rzecz jego stabilności.

Działania w zakresie rozwoju rynku kapitałowego ukierunkowane będą na zwiększenie udziału kapitału prywatnego w finansowaniu inwestycji poprzez zniesienie barier w rozwoju rynku kapitałowego. Giełda Papierów Wartościowych zapewnia odpowiednią infrastrukturę dla rozwoju tego ważnego segmentu rynku finansowego. Rozwój rynku kapitałowego jest istotny dla realizacji SOR w zakresie rozbudowy polskiego przemysłu na bazie najnowszych technologii oraz w zakresie wzrostu inwestycji i ich efektywności, przy zwiększonym udziale kapitału krajowego.



Podmioty infrastruktury rynku kapitałowego powinny skupić się zwłaszcza na utrzymaniu i rozwoju przewagi konkurencyjnej na lokalnym rynku, wzmacniając tym samym rozwój lokalnej gospodarki. Przewaga konkurencyjna powinna być oparta o kompleksową i stale doskonaloną ofertę produktów i usług oraz atrakcyjne ceny usług.

Polski rynek kapitałowy, ze względu na konkurencję międzynarodową, nie jest w stanie się rozwijać bez zaangażowania lokalnych uczestników rynku, zainteresowanych jego rozwojem. Warunki działania lokalnych pośredników nie powinny być gorsze niż zagranicznych, ze względu na przewagę technologiczną zagranicznych firm inwestycyjnych. Inwestorzy zagraniczni będą bardziej zainteresowani polskim rynkiem kapitałowym, gdy rodzimy rynek będzie odznaczać się płynnością, zapewnioną przez polskich inwestorów indywidualnych i instytucjonalnych. Z tego względu stymulowanie rozwoju polskich inwestorów instytucjonalnych oraz wzrost zamożności polskich inwestorów indywidualnych są kluczowe dla właściwego rozwoju polskiego rynku kapitałowego oraz dla pomnażania kapitału. Dalszy rozwój małych i średnich spółek oraz zapewnienie mechanizmów stymulowania płynności na tych spółkach zmniejszy możliwy negatywny wpływ spodziewanej migracji obrotu na dużych spółkach na zagraniczne platformy obrotu, dokonywanej przez zagranicznych inwestorów.

Rynki kapitałowe są szczególnie efektywne przy przenoszeniu kapitału do sektorów/branż o wyższym poziomie produktywności, co jest warunkiem trwałości rozwoju gospodarczego. Mają one wobec tego do odegrania ważną rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym:

- dostarczanie obiektywnych informacji o gospodarce i spółkach, warunkujących efektywną alokację funduszy prywatnych i publicznych,
- wykorzystanie efektywnego mechanizmu mobilizacji i transferu kapitału prywatnego do przedsiębiorstw poszukujących komplementarnych wobec własnych środków oraz kredytu bankowego form finansowania prowadzonej przez siebie działalności i dokonywanych inwestycji,
- finansowanie, zwłaszcza w odniesieniu do najbardziej dynamicznych polskich przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorstw o średniej kapitalizacji (tzw. *midcap*),
- wspieranie procesu budowy wartości przedsiębiorstwa do rozmiarów pozwalających na określenie go „krajowym czempionem”.

W ramach tego kierunku interwencji wzmocnieniu ulegnie znaczenie polskiego rynku kapitałowego, który powinien stać się znaczącym źródłem finansowania kapitału dla rozwoju. Zakładanym efektem tego kierunku interwencji jest zwiększenie dostępności finansowania zewnętrznego dla przedsiębiorstw poprzez wykorzystanie mechanizmów rynku kapitałowego i sektora finansowego, a przez to zwiększenie ich potencjału inwestycyjnego.

Dodatkowo wzmocnienie roli Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie powinno skutkować reklasyfikacją w rankingach MSCI, FTSE i S&P polskiego rynku kapitałowego i osiągnięciem statusu rynków dojrzałych. To z kolei umożliwi przyciągnięcie większych kapitałów, zwiększających płynność giełdy i zapewnienie większej stabilności kapitału, a tym samym umacnia jej pozycję w regionie i na arenie międzynarodowej.

#### Działania do 2020 r.:

- Wspieranie dostępu przedsiębiorstw, w tym z sektora MŚP do kapitału.
- Wspieranie inwestycji MŚP związanych z wdrażaniem wyników prac badawczo-rozwojowych, w tym MŚP o wysokim potencjale innowacyjnym, przemodelowanie rynku New Connect i uczynienie z niego znaczącego narzędzia finansowania *start-upów* i małych spółek o dużym potencjale wzrostu.
- Stworzenie centrum informacyjnego dla firm (zapewniającego informacje dotyczące wejścia na giełdę, zasad fuzji i przejęć, funduszy typu *venture capital*, edukacji spółek w zakresie możliwości wykorzystywania instrumentów pochodnych w celu zabezpieczenia przed ryzykiem).
- Podniesienie efektywności modelu funkcjonowania nadzoru nad rynkiem kapitałowym w Polsce w kierunku identyfikacji działań obniżających koszty nadzoru ponoszone przy wprowadzaniu nowych produktów i usług.
- Zmiany regulacyjne zwiększające wykorzystanie poszczególnych instrumentów finansowania przedsiębiorstw i inwestycji, znoszące bariery i ograniczenia związane z rozwojem instrumentów

stymulujących budowanie płynności w sektorze finansowym oraz wpisanie ich w długoterminową strategię rozwoju polskiego rynku kapitałowego (w tym również dostosowanie regulacji polskich do regulacji europejskich), przy uwzględnieniu specyfiki rynku polskiego oraz zapewnieniu równej konkurencji polskim podmiotom w stosunku do podmiotów zagranicznych.

- Analiza możliwości wzmocnienia roli polskiego rynku kapitałowego w regionie Europy Środkowej i Wschodniej oraz poszukiwanie możliwości budowy aliansów operacyjnych i kapitałowych z innymi rynkami w regionie, przy wykorzystaniu doświadczeń w budowie rynku polskiego, z GPW jako liderem aliansu.
- Identyfikacja działań umożliwiających obniżenie kosztów transakcyjnych na polskim rynku kapitałowym dla uczestników rynku tworzących te koszty dla finalnego klienta (inwestora i emitenta) w celu lepszego stymulowania płynności obrotu na instrumentach finansowych.
- Wspieranie rozwoju rynku kapitałowego poprzez realizację Programu Budowy Kapitału.
- Poprawa płynności instrumentów finansowych dla finansowania inwestycji (rządowe obligacje infrastrukturalne, obligacje korporacyjne, listy zastawne, jednostki funduszy inwestycyjnych) przez likwidację barier, przegląd rozwiązań systemowych i obniżkę kosztów transakcyjnych celem zwiększenia bezpieczeństwa systemu finansowego.
- Ochrona inwestorów poprzez likwidację luk w prawie utrudniających ściganie przestępców.
- Wyznaczenie wyspecjalizowanych sądów i prokuratur oraz stworzenie specjalistycznych aplikacji w ramach zawodów prawniczych z zakresu rynku kapitałowego.
- Zagwarantowanie podmiotom funkcjonującym na rynku dostępu do wiarygodnej informacji o ryzyku kontrahenta.
- Wzmocnienie ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych, w tym zwiększenie skuteczności przestrzegania przez spółki giełdowe zasad ładu korporacyjnego.
- Usunięcie barier dotyczących wspólnego rozliczania zysków i strat z akcji i TFI, a także przegląd mechanizmów zbiorowego inwestowania (model TFI) celem usunięcia barier i niesprawności (w tym wysokie koszty).
- Podniesienie pozycji Warszawy jako ważnego regionalnego lub europejskiego centrum gospodarczo-finansowego dla banków i innych podmiotów związanych z rynkiem kapitałowym.

#### Działania po 2020 r.:

- Dalsze wzmocnianie rozwoju rynku kapitałowego, m.in. dzięki realizacji strategii dla rozwoju rynku kapitałowego w Polsce.
- Analiza skuteczności realizowanych działań i ich dostosowanie do potrzeb uczestników rynku kapitałowego.
- Dalsza dywersyfikacja źródeł finansowania, zwiększenie poziomu dostępnych kapitałów oraz obniżenie kosztu kapitału.

#### **Projekty strategiczne:**

**Strategia dla rozwoju rynku kapitałowego w Polsce** – opracowanie strategii, która pozwoli na zidentyfikowanie niezbędnych zmian instytucjonalnych i regulacyjnych (uwzględniając m.in. zmiany wprowadzane przez Komisję Europejską w ramach „Unii Rynków Kapitałowych”), skutkujących wzrostem znaczenia finansowania udziałowego oraz emisji instrumentów dłużnych w polskiej gospodarce. Od strony makroekonomicznej, większa aktywność inwestorów instytucjonalnych i indywidualnych na rynku zwiększy podaż kapitału inwestycyjnego niezbędnego do finansowania projektów rozwojowych (wzrost stopy inwestycji). Od strony działalności polskich przedsiębiorstw, ułatwienie im dostępu do finansowania kapitałowego zwiększy ich możliwości podnoszenia produktywności i innowacyjności, a więc końcowo – wartości dodanej (wzrost PKB). Ponadto rozwój rynku kapitałowego w Polsce będzie tworzył nowe miejsca pracy o wysokich kompetencjach, wpływając na przyciąganie do Polski zagranicznych instytucji finansowych i budując w Warszawie centrum usług finansowych.

**Centrum ratingu i analiz** – utworzenie polskiej profesjonalnej instytucji zajmującej się gromadzeniem i analizą informacji o ryzyku kontrahenta. Wypełni ona lukę w zakresie oferty ratingowej na rynku krajowym w segmencie przedsiębiorstw oraz wesprze MŚP w obiektywnej wycenie rynkowej ryzyka

kredytowego i innych instrumentów rynku finansowego. Usługi te minimalizować będą ryzyko inwestorów giełdowych, w szczególności w odniesieniu do firm o małej i średniej kapitalizacji.

#### **4. Zwiększenie wykorzystania publicznych źródeł współfinansowania do stymulowania prywatnych nakładów inwestycyjnych**

Działania w tym zakresie będą ukierunkowane na analizę struktury i efektywności wydatków publicznych, co pozwoli na zwiększenie ich koordynacji oraz efektywności. Lepsze wykorzystanie publicznych źródeł finansowania, zarówno na szczeblu całego kraju, jak i jednostek samorządu terytorialnego, doprowadzi do wzrostu inwestycji prywatnych. Ważne znaczenie w tym kontekście mają działania pozwalające na właściwe wykorzystanie i ukierunkowanie środków pochodzących z Unii Europejskiej w ramach istniejących i przyszłych programów oraz inicjatyw. Ma to szczególne znaczenie, zważywszy na rolę funduszy unijnych, będących ważnym uzupełnieniem środków krajowych w polskiej gospodarce.

##### Działania do 2020 r.:

- Dostosowanie wykorzystania środków w ramach obecnej perspektywy finansowej UE i ich ukierunkowanie na realizację celów *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Projekt strategiczny w tym zakresie został opisany w obszarze *Efektywność wykorzystania środków UE*.
- Wypracowanie rozwiązań umożliwiających pozyskanie środków z budżetu UE w kolejnej perspektywie finansowej w związku z realizacją *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*.
- Szersze wykorzystanie źródeł finansowania inwestycji ze środków krajowych oraz z instytucji międzynarodowych (EBI, EFI, EBOIR).
- Zapewnienie finansowania dla projektów dużych (podmiotów sektora rządowego oraz pozostałych inwestorów/promotorów projektów), MŚP oraz spółek średniej kapitalizacji.
- Zintensyfikowanie współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i zwiększenie skali wsparcia uzyskanego w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych na inwestycje w Polsce.
- Monitoring i sprawozdawczość pozyskiwania wsparcia z EFIS przez polskich inwestorów, w tym prowadzenie listy projektów rządowych ubiegających się o wsparcie EFIS.
- Zwiększenie efektywności inwestycji JST.

##### **Projekty strategiczne:**

**EFIS dla polskiej gospodarki** – zapewnienie koordynacji działań administracji rządowej oraz podległych jej podmiotów (w tym spółek Skarbu Państwa) w zakresie pozyskiwania finansowania z EFIS. W efekcie możliwe będzie zwiększenie liczby inwestycji przez zapewnienie ich finansowania na korzystnych warunkach oferowanych przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz podmioty z nim współpracujące w ramach Planu Inwestycyjnego dla Europy (planu Junckera).

#### **5. Zwiększenie efektywności wydatków publicznych w zakresie dostarczania wysokiej jakości infrastruktury i usług publicznych**

Istotne znaczenie w kontekście realizacji tego kierunku interwencji ma rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Podstawą PPP jest bowiem taki podział zadań między sektorem prywatnym i publicznym oraz wykorzystanie wiedzy i umiejętności, aby wspólne przedsięwzięcie zrealizować efektywnie oraz z korzyścią dla społeczeństwa. PPP stwarza szansę na realizację istotnych projektów w takich obszarach jak np. edukacja, ochrona zdrowia, ochrona środowiska czy infrastruktura, a zarazem stanowi wyzwanie dla administracji publicznej i przedsiębiorców. Oprócz korzyści związanych z pozyskaniem finansowania przez partnera publicznego, PPP ma wpływ na jakość świadczonych społeczeństwu usług i poprawę standardu dostępnej infrastruktury.

##### Działania do 2020 r.:

- Zwiększenie skali i efektywności inwestycji finansowanych w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego.
- Wprowadzenie zmian prawnych przyjaznych dla rozwoju PPP, w tym wyeliminowanie zidentyfikowanych barier systemowych.

- Wypracowanie standardowych dokumentów umownych i przetargowych dla projektów PPP.
- Działania szkoleniowe w zakresie PPP dla jednostek publicznych wszystkich szczebli i przedsiębiorców.
- Stworzenie *listy planowanych przedsięwzięć PPP*, obejmującej inwestycje rządowe i samorządowe, które potencjalnie mogą być realizowane w ramach PPP, w tym powiązanie ww. listy z rządowymi programami społeczno-gospodarczymi.
- Szersze wykorzystanie dostępnych źródeł finansowania w realizacji projektów PPP, w tym Polskiego Funduszu Rozwoju oraz środków i instrumentów gwarancyjnych UE.
- Zintensyfikowanie wsparcia merytorycznego i weryfikacji planowanych projektów PPP.

#### Działania po 2020 r.:

- Rozszerzenie zakresu działań upowszechniających stosowanie formuły PPP i ich dostosowanie do aktualnych potrzeb rynku, zidentyfikowanych na podstawie przeprowadzonej ewaluacji. Celem realizowanych zadań będzie w dalszym ciągu zwiększenie efektywności i skali usług publicznych i infrastruktury publicznej, dostarczanych przy zastosowaniu PPP.

#### **Projekty strategiczne:**

**Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)** – działania prowadzące do wzrostu efektywności wydatków publicznych w zakresie dostarczania wysokiej jakości usług i infrastruktury oraz zwiększenia zaangażowania kapitału, specjalistycznej wiedzy i doświadczenia sektora prywatnego w projekty publiczne, dzięki stworzeniu lepszego klimatu dla inwestycji publicznych wykorzystujących mechanizm PPP.

### **6. Budowa długoterminowego kapitału Polaków**

Kierunek ten ma na celu zwiększenie skali oszczędności w gospodarce poprzez budowę kultury oszczędzania, upowszechnienie w świadomości społeczeństwa korzyści płynących z inwestowania w instrumenty długoterminowe oraz zmiany w dotychczas funkcjonującym systemie emerytalnym.

Budowanie oszczędności jest fundamentalnym elementem wzmocnienia krajowej gospodarki. Stanowią one istotne źródło akumulacji kapitału i tym samym warunek dla wzrostu gospodarczego. Odpowiedni poziom oszczędności krajowych zabezpiecza gospodarkę przed uzależnieniem od zagranicznych źródeł kapitału. Umożliwia także finansowanie przyszłych wydatków, zabezpieczając tym samym przyszłe potrzeby.

Na poziom oszczędności w gospodarce wpływają m.in.: dochód narodowy, wielkość nagromadzonego majątku, polityka fiskalna państwa i jej ograniczenia budżetowe, struktura wydatków rządowych, system zabezpieczenia społecznego, poziom rozwoju rynku finansowego i jego poszczególnych segmentów (kapitałowego, ubezpieczeniowego itd.) oraz oferowane w jego ramach instrumenty zachęcające do oszczędzania. Istotne są także czynniki o charakterze psychologicznym.

Oszczędności są także istotne, dlatego że pozwalają na zapewnienie bezpieczeństwa i dobrobytu rodziny. Powinny być w związku z tym gromadzone w trakcie całego życia: poprzez budowę kapitału ludzkiego oraz finansowego, a następnie budowę aktywów i dochodów z kapitału celem zapewnienia bezpieczeństwa w okresie starości. Wzrostowi dochodów i aktywów gospodarstw domowych oraz zabezpieczeniu bezpieczeństwa rodziny służyć będą zmiany w trzech wymiarach: zmniejszanie obciążeń gospodarstw domowych, rozwój kwalifikacji dających wysokie dochody oraz budowa oszczędności systemowych, pracowniczych i indywidualnych.

#### Działania do 2020 r.:

- Przebudowa modelu funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych w kierunku poprawy efektywności funkcjonowania z perspektywy uczestnika OFE.
- Wprowadzenie systemu dobrowolnych trzecieofilarowych pracowniczych programów emerytalnych w sektorze przedsiębiorstw – Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK).
- Reforma trzecieofilarowych indywidualnych programów emerytalnych.
- Ustanowienie Polskiego Funduszu Rozwoju (poprzez PFR TFI) instytucją obsługującą Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK) na etapie ich tworzenia.

- Stworzenie centralnej elektronicznej ewidencji kapitałowych programów emerytalnych przy ZUS, umożliwiającej gromadzenie informacji o kapitałowych programach emerytalnych w jednym miejscu.
- Upowszechnianie w świadomości społeczeństwa wiedzy z zakresu ekonomii i finansów – edukacja szkolna (zajęcia praktyczne z budżetu, podstawy inwestycji); spotkania informacyjne dla pracowników (programy emerytalne, akcje pracownicze); spotkania informacyjne dla firm (wejście na giełdę, zasady fuzji i przejęć, fundusze typu *venture capital*).
- Budowa kultury oszczędzania m.in. poprzez wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie dodatkowych długoterminowych produktów oszczędnościowych (upowszechnienie dostępu do inwestycji na rynku nieruchomości – Publiczne Fundusze Nieruchomości, uatrakcyjnienie oferty obligacji dla inwestorów indywidualnych przez emisję skarbowych obligacji premiowych oraz emisję obligacji infrastrukturalnych, obniżenie stawki opodatkowania dochodów z inwestycji długoterminowych (powyżej 12 miesięcy)).
- Wsparcie systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe (w ramach *Narodowego Programu Mieszkaniowego*).
- Zwiększenie skali działań odpowiedzialnych instytucji finansowych wspierających wzrost oszczędności w gospodarce.
- Rozwój akcjonariatu pracowniczego, zwiększenie korzyści pracodawców z włączania pracowników do grona właścicielskiego, w szczególności budowa programów motywacyjnych dla pracowników spółek giełdowych integrujących pracowników wokół budowania wartości spółki.

#### Działania po 2020 r.:

- Rozszerzenie działań zorientowanych na budowanie kultury oszczędzania.
- Ocena skuteczności funkcjonowania wprowadzanych rozwiązań w kontekście wyzwań społecznych, demograficznych i gospodarczych.

#### **Projekty strategiczne:**

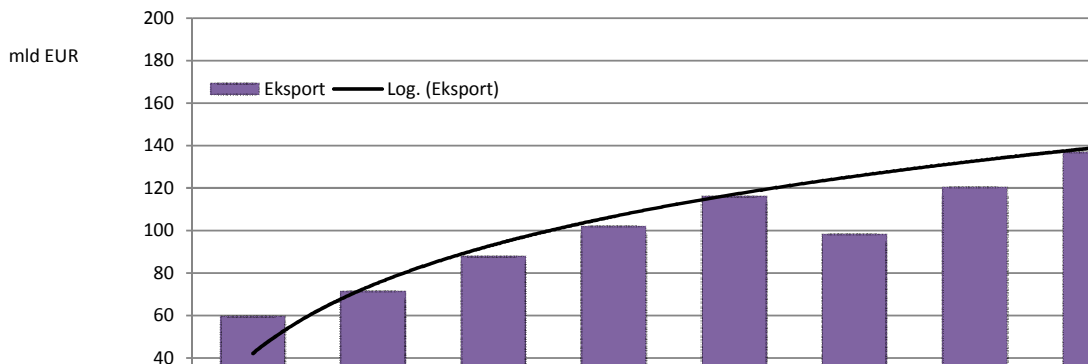
**Program Budowy Kapitału** – opracowanie kompleksowego planu tworzenia dobrowolnego kapitałowego systemu oszczędzania w Polsce oraz długoterminowych produktów inwestycyjnych. Program ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa finansowego Polaków i stabilności systemu finansów publicznych, rozwój lokalnego rynku kapitałowego oraz podniesienie potencjału rozwoju gospodarki. W ramach Programu planowane jest stworzenie powszechnych dobrowolnych pracowniczych i indywidualnych programów kapitałowych w ramach III filaru systemu emerytalnego i zmniejszenie kosztu funkcjonowania II filaru. W ramach reformy, część aktywów (75% aktywów OFE), w postaci polskich akcji, zostanie przekazana do Otwartych Funduszy Inwestycyjnych Polskich Akcji w ramach Indywidualnych Kont Emerytalnych (IKE), pozostałe środki (25% aktywów OFE), w postaci płynnych aktywów innych niż polskie akcje, zostaną przekazane do Funduszu Rezerwy Demograficznej, przy jednoczesnym zapisie tych środków na subkontach w ZUS. Oprócz tego wdrożone zostaną nowe rozwiązania (publiczne fundusze nieruchomości, obligacje premiowe i infrastrukturalne oraz obniżenie podatku od dochodów z tytułu długoterminowych (powyżej roku) inwestycji kapitałowych). Przewidziane w ramach *Programu* instrumenty przyciągną nowe środki, sprzyjając, między innymi, obniżeniu poziomu zadłużenia zagranicznego oraz spadkowi kosztu obsługi zadłużenia Polski. W efekcie podniesienia stopy oszczędności i inwestycji w gospodarce tempo wzrostu PKB będzie wyższe o ok. 0,4 pp. rocznie.

## Obszar: Ekspansja zagraniczna

### I. Diagnoza

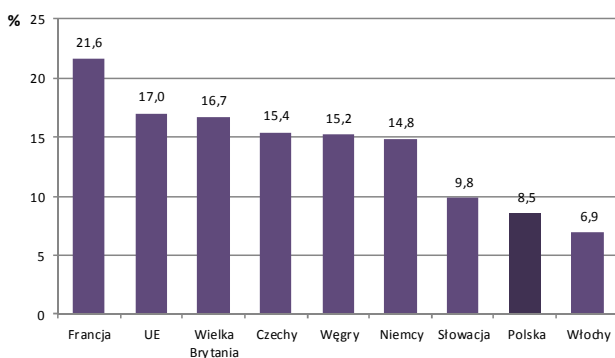
W latach 2004–2015 nastąpiło zdecydowane **umocnienie pozycji Polski w gospodarce światowej**, w tym m.in. poprzez udział w międzynarodowej wymianie handlowej. W 2015 r. relacja eksportu towarów i usług do PKB wyniosła ok. 50% wobec ok. 33%<sup>26</sup> przed akcesją Polski do UE (tj. w roku 2003).

Wartość polskiego eksportu (wraz z linią trendu) w latach 2004–2015



Źródło: DSR MR na podstawie danych GUS

Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w łącznym eksporcie dla wybranych rynków w roku 2015



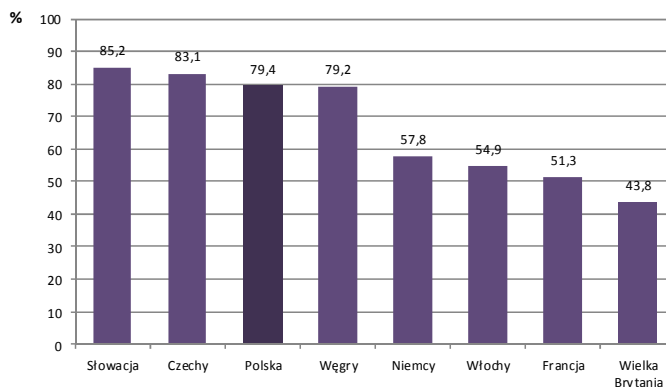
Źródło: DSR MR na podstawie danych Eurostat

Cechą charakterystyczną polskiego eksportu jest **silna i rosnąca koncentracja na rynkach państw UE** (blisko 80%<sup>27</sup> w 2015 r.), przy niewielkim i malejącym w ostatnich latach udziale państw pozaunijnych. Tym samym wyniki polskiego eksportu są w dużym stopniu uzależnione od wahań koniunkturalnych gospodarek UE, w przeciwieństwie do wysoko rozwiniętych krajów unijnych, takich jak np.: Niemcy, Francja czy Wielka Brytania, których eksport jest zdecydowanie bardziej zdywersyfikowany geograficznie.

Słabością, która przejawia się w procesie promocji i wspierania polskich eksporterów, są aspekty

Należy jednak zauważyć, że notowany w ostatnich latach relatywnie szybki wzrost eksportu wynikał w głównej mierze z **niskich kosztów pracy**. Przełożyło się to na przeważający udział w produkcji eksportowej wyrobów średniej i niskiej techniki, podczas **gdy udział wyrobów wysokiej techniki wynosi 8,5%**. Pod względem udziału wyrobów zaawansowanych technologicznie w eksporcie, Polska wypada znacznie gorzej nie tylko od krajów wysokorozwiniętych, ale także od pozostałych członków grupy V4.

Udział eksportu do UE w całkowitym eksporcie wybranych rynków w roku 2015



Źródło: DSR MR na podstawie danych International Trade Centre oraz GUS (dane dla Polski)

<sup>26</sup> Dane Eurostat

<sup>27</sup> Dane GUS.

instytucjonalne, jak **rozproszenie lub nakładanie się zadań instytucji** oraz brak wspierającego eksport podmiotu realizującego zadania we współpracy z innymi instytucjami i siecią placówek zagranicznych. Zauważalny jest również szum informacyjny związany z istnieniem wielu portali internetowych finansowanych ze środków publicznych, które są poświęcone tematyce internacjonalizacji i promocji eksportu. Nie bez znaczenia jest też słaba oferta instrumentów finansowych wsparcia eksportu, w tym instrumentów kredytowych, ubezpieczeniowych i gwarancyjnych.

Powyższe uwarunkowania mogą mieć wpływ na to, że w gronie unijnych gospodarek Polska jest krajem o stosunkowo **niskim poziomie umiędzynarodowienia przedsiębiorstw** – zaledwie co piąta polska firma (21,4%) jest w jakikolwiek sposób powiązana z rynkami międzynarodowymi<sup>28</sup>. Niewielki odsetek firm działających w Polsce prowadzi działalność eksportową w zakresie wyrobów i usług (odpowiednio 4,6% i 0,9%)<sup>29</sup> lub realizuje międzynarodowe zamówienia publiczne (np. w 2015 r. całkowity udział polskich firm w zamówieniach ONZ wyniósł zaledwie 0,01% wszystkich zrealizowanych przez nią zamówień na towary i usługi).

Nie bez znaczenia jest również fakt, że **ekspansja zagraniczna jest udziałem przede wszystkim dużych firm** – będących często częścią globalnych grup kapitałowych – mających niewielki wpływ na kształtowanie własnej polityki eksportowej i realizujących ogólnie postawione cele. W tym kontekście niezbędne jest skoncentrowanie, w większym niż dotychczas zakresie, promocji gospodarki na MŚP, które mają największy potencjał do rozwoju działalności międzynarodowej, bowiem same kształtują swoją wizję rozwojową. Nie oznacza to jednak niedoceniaenia znaczenia aktywności dużych polskich firm, trzeba bowiem pamiętać, że to przedsiębiorstwa o dużej skali działalności na rynku krajowym mogą szybciej zyskiwać i wykorzystywać przewagi również na gruncie międzynarodowym i tym samym stanowić wsparcie dla MŚP w umiędzynarodowieniu ich działalności.

Odzwierciedleniem stanu internacjonalizacji polskich przedsiębiorców jest również **dominacja prostych form współpracy z zagranicą**. Dziewięciu na dziesięciu polskich przedsiębiorców działających na rynkach międzynarodowych prowadzi działalność *stricte* handlową. Niewielu polskich przedsiębiorców angażuje się we współpracę np. w zakresie podwykonawstwa, B+R czy joint venture. Zaledwie 0,6% polskich przedsiębiorstw inwestuje za granicą<sup>30</sup>, co jest nieadekwatne do potencjału naszej gospodarki.

## II. Cele i oczekiwane efekty

### Zwiększenie umiędzynarodowienia polskiej gospodarki

Zwiększenie powiązań z rynkami międzynarodowymi, poprzez poszerzenie grona podmiotów uczestniczących w wymianie międzynarodowej w szczególności z krajami pozaunijnymi oraz rozwijanie bardziej zaawansowanych form współpracy z zagranicą, przyczyni się do rozwoju gospodarczego Polski oraz poprawy jej pozycji konkurencyjnej na arenie międzynarodowej. Dzięki informacjom i doświadczeniom uzyskanym na rynkach zagranicznych krajowe firmy mogą być bardziej skłonne do wdrażania efektywnych rozwiązań i usprawnień procesów przekładających się na jakość oferowanych przez nie produktów i usług.

### Zwiększenie eksportu towarów zaawansowanych technologicznie

W dłuższej perspektywie zdolność do konkutowania polskich towarów na zagranicznych rynkach będzie zależała już nie tylko od ich ceny, ale przede wszystkim od ich poziomu technologicznego. Zwiększenie innowacyjności naszych towarów powinno się jednocześnie przełożyć na przesunięcie się polskich producentów do bardziej wartościowych (czyli bardziej zyskowych) ogniw w ramach łańcuchów produkcji globalnej.

Efektom wskazanych działań będzie utrzymanie relatywnie wysokiego tempa wzrostu eksportu, przy jednoczesnej poprawie poziomu jego innowacyjności, jak również pobudzenie polskich BIZ. Intensyfikacja działalności eksportowej i inwestycyjnej pozwoli polskim przedsiębiorstwom na osiąganie: większych i zdyspersyfikowanych przychodów, wyższej wydajności i rentowności oraz lepszego poziomu technologicznego, co przełoży się na poprawę ich konkurencyjności na rynkach zagranicznych.

<sup>28</sup> „Ewaluacja potencjału eksportowego przedsiębiorstw w Polsce”, PARP, Warszawa 2014.

<sup>29</sup> „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2013–2014”, PARP, Warszawa, 2015.

<sup>30</sup> „Ewaluacja potencjału eksportowego przedsiębiorstw w Polsce”, PARP, Warszawa 2014.

Istotnym elementem polityki eksportowej będzie koncentracja wsparcia na kluczowych sektorach, stanowiących ważną pozycję eksportową kraju oraz tych, które mogą w przyszłości decydować o pozycji konkurencyjnej Polski w świecie.

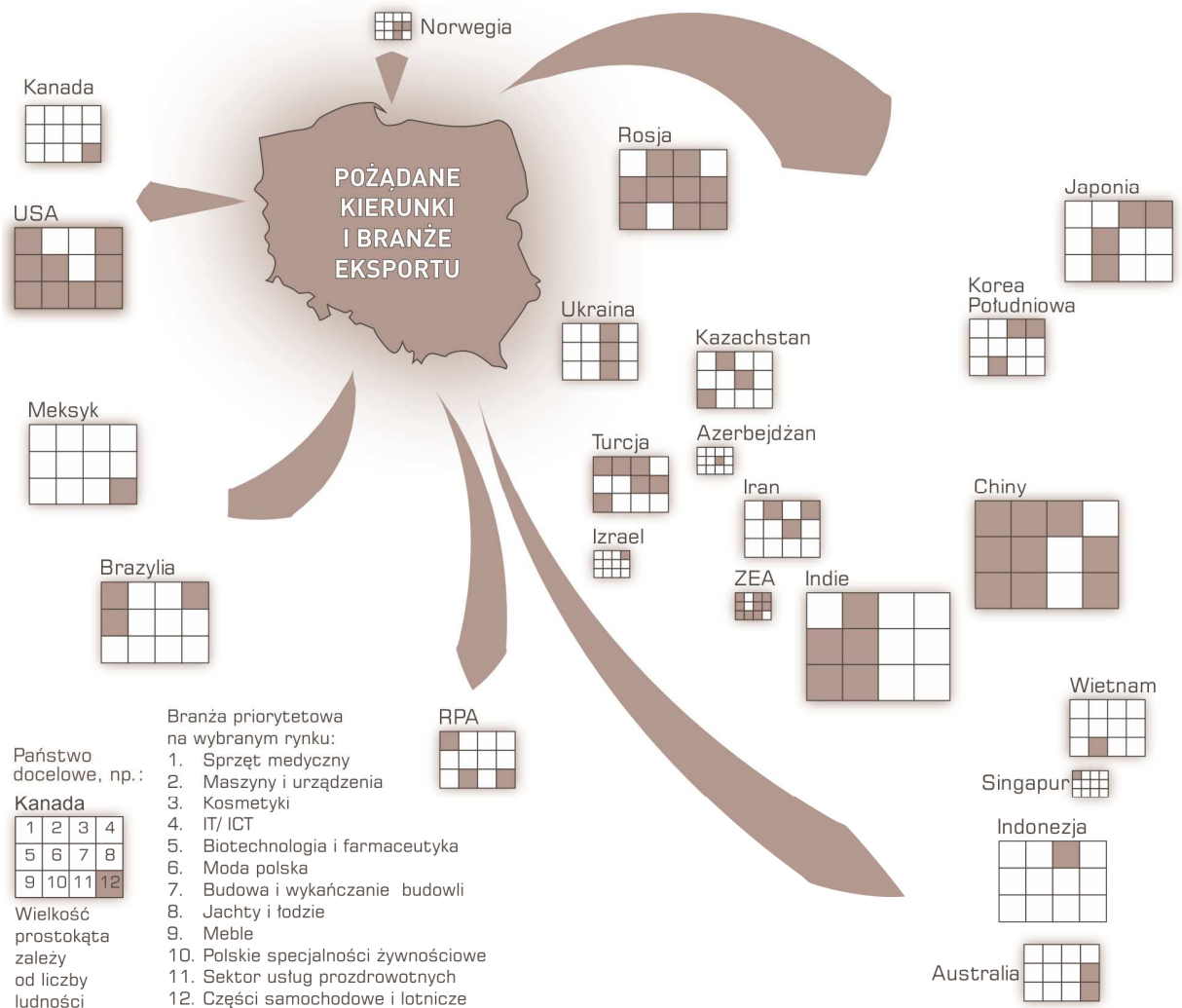
Wizerunek polskiej gospodarki jest postrzegany poprzez potencjał eksportowy najsilniejszych sektorów/branż gospodarki. Mając na względzie analizę cyklu życia produktu oraz potencjał do promowania na rynkach zagranicznych, w przypadku polskich przedsiębiorstw postawić należy przede wszystkim na sektory wschodzące. To właśnie w nich istnieje szansa wypromowania polskich markowych produktów oraz produktów pośrednich (półproduktów). Nie należy jednak wykluczać sektorów dojrzałych, w których polskie marki mają już silną pozycję, a działania promocyjne, podejmowane przez państwo, powinny służyć wzmocnieniu tej pozycji na rynkach zagranicznych.

Podstawą do wskazania listy obecnie wspieranych branż eksportowych są doświadczenia z wcześniej realizowanych działań w tym zakresie, poparte badaniem ewaluacyjnym (poddziałania 6.5.1 PO IG). Wynika z niego, że 12 z 15 promowanych branż zwiększyło swoją rozpoznawalność na badanych rynkach. Potwierdzenie skuteczności podejmowanych działań promocyjnych, obok dodatkowych analiz, posłużyło do wyselekcjonowania branż objętych promocją w najbliższych trzech latach. Jednocześnie lista uwzględnia aspekt wpisania się branż w Krajowe Inteligentne Specjalizacje. W ten sposób realizowana będzie idea koncentracji wsparcia oraz wzmocnienia go przez uwzględnienie priorytetów poszczególnych filarów *Strategii*.

Przy tworzeniu rankingu branż, poza wskaźnikami makroekonomicznymi, wzięto także pod uwagę istotny czynnik z punktu widzenia realizacji projektu o charakterze promocyjnym, a mianowicie ich potencjał wizerunkowy. Analiza ta polegała na weryfikacji, czy wytworzony produkt jest produktem finalnym sprzedawanym pod marką polską czy jedynie półproduktem, który jako element innego wyrobu będzie sprzedawany pod marką innego kraju.



Rysunek 4. Pozaunijne kierunki eksportowe dla 12 branż priorytetowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Poddziałania 3.3.2 „Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe - Marka Polskiej Gospodarki - Brand” Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (PO IR).

W efekcie ww. analizy zdecydowano o objęciu promocją w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój następujących dwunastu branż: (1) sprzęt medyczny, (2) maszyny i urządzenia, (3) kosmetyki, (4) IT/ ICT, (5) biotechnologia i farmaceutyka, (6) moda polska, (7) budowa i wykańczanie budowli, (8) jachty i łodzie, (9) meble, (10) polskie specjalności żywnościowe, (11) sektor usług prozdrowotnych, (12) części samochodowe i lotnicze.

Dla każdej z dwunastu wybranych branż zostanie opracowany szczegółowy zakres programu promocji, którego realizacja nastąpi w dwóch trzyletnich etapach. Pierwszy etap jest realizowany od połowy 2016 r. i potrwa do połowy 2019 r. W ostatnim roku realizacji pierwszego etapu branżowych programów promocji przeprowadzona zostanie ewaluacja ich efektywności. Na tej podstawie dokonany zostanie przegląd wspieranych branż, a w wyniku dodatkowej analizy wyłonione zostaną branże wspierane w ramach drugiego etapu realizacji branżowych programów promocji.

W realizacji wyżej postawionych celów istotną rolę będzie odgrywała Polska **Agencja Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna**. Do głównych zadań Agencji będzie należało m.in. doradztwo dla polskich przedsiębiorstw w zakresie eksportu, inwestycji oraz ekspansji na rynkach międzynarodowych. Agencja będzie funkcjonowała w ramach Grupy **Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR)**. Zadania PFR w obszarze ekspansja zagraniczna będą obejmowały: zapewnienie finansowania obrotowego i inwestycyjnego dla internacjonalizacji (programy wspierania eksportu DOKE), dotacje na opracowanie i wdrożenie strategii

internacjonalizacji, program rządowy *Finansowe Wspieranie Eksportu* oraz ograniczanie ryzyka kontrahentów zagranicznych (ubezpieczenia w eksporcie, gwarancje eksportowe). Działania te będą realizowane przy udziale pozostałych instytucji koordynowanych przez PFR, tj. Agencji Rozwoju Przemysłu, Banku Gospodarstwa Krajowego, Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

### III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Średnioroczne tempo wzrostu wartości eksportu towarów	%	6,8 <sup>31</sup> (2009–2014)	<b>7,2</b> (2015–2020)	6,8 (2021–2030)	GUS
Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem	%	8,5 (2015)	<b>10,0</b>	15,0	Eurostat
Stan należności z tytułu polskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ)	mld EUR	22,0 (2015)	<b>ok. 25,0</b>	ok. 33,5	NBP

### IV. Kierunki interwencji

#### 1. Wzmocnienie rozpoznawalności polskich produktów, marki „Polska” oraz Marki Polskiej Gospodarki

W tym kierunku kluczowe będzie wykorzystanie synergii działań poszczególnych instytucji zaangażowanych w promocję gospodarczą Polski w celu budowania spójnego wizerunku naszego kraju za granicą. Uwzględniając nadrzędną rolę marki „Polska”, wszystkie przedsięwzięcia o charakterze promocyjnym i marketingowym podejmowane na poszczególnych szczeblach administracji rządowej, samorządowej oraz przez instytucje podległe realizowane będą w oparciu o najważniejsze zasady komunikacji, pod jednym wspólnym znakiem marka „Polska”. Jednocześnie zaktywizowane zostaną różne kanały wsparcia, dostosowane do potrzeb poszczególnych podmiotów (wynikających ze specyfiki danych rynków czy też sektorów/branż). Będzie to sprzyjać budowaniu pozytywnego wizerunku Polski w świecie oraz zwiększeniu konkurencyjności polskich wyrobów na rynkach zagranicznych.

#### Działania do 2020 r.:

- Koordynacja ogółu zadań realizowanych na poziomie centralnym w obszarze promocji gospodarki i ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorców, w tym utworzenie instytucji dysponującej siecią biur zagranicznych świadczącej wysokiej jakości usługi doradcze.
- Współpraca z organizacjami pozarządowymi, specjalizującymi się w budowie marki kraju, w tym organizacjami branżowymi, które mogą być wsparciem dla administracji państwowej przy podejmowanych projektach wzmacniających wartość marki „Polska” oraz promujących polską gospodarkę. Współpraca z organizacjami Polonii na rzecz promocji gospodarczej Polski.
- Uspójnienie działań w obszarze promocji gospodarki z działaniami nakierowanymi na budowę wizerunku Polski jako atrakcyjnej, bezpiecznej i otwartej destynacji turystycznej opartej o bogate zasoby kulturowe i przyrodnicze.
- Działania na rzecz promocji sektora rolno-spożywczego oraz wsparcia ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorców tego sektora.
- Działania na rzecz promocji polskiego sektora zielonych technologii oraz wsparcia ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorców tego sektora przy wykorzystaniu nowych form finansowania klimatycznego (Zielony Fundusz Klimatyczny oraz Fundusz Adaptacyjny).
- Promocja kultury polskiej za granicą.
- Działania mające na celu zwiększenie finansowego wsparcia eksportu i ekspansji zagranicznej udzielanego polskim przedsiębiorcom przez BGK i KUKE, w tym:
  - dostosowanie *ustawy z 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych* do nowych realiów gospodarczych oraz wzrostu konkurencji międzynarodowej,

<sup>31</sup> Wskaźnik średniorocznego tempa zmian został wyliczony na podstawie wartości w EUR.

- rozszerzenie zakresu działania rządowego programu *Finansowe Wspieranie Eksportu*,
- intensyfikacja działań BGK w zakresie mandatu własnego ukierunkowanego na finansowanie ekspansji zagranicznej w ramach bezpośrednich inwestycji zagranicznych realizowanych przez polskie przedsiębiorstwa lub polskie grupy kapitałowe (w tym finansowanie kapitałowe oferowane przez Fundusz Ekspansji Zagranicznej TFI BGK),
- stworzenie dedykowanych programów współpracy pomiędzy KUKE, BGK i bankami komercyjnymi,
- intensyfikacja działań KUKE mających na celu stworzenie oferty ubezpieczeniowej dedykowanej najmniejszym podmiotom gospodarczym oraz produktów pozwalających zabezpieczać transakcje o wyższym niż standardowy poziomie ryzyka.

#### Działania po 2020 r.:

- Dalsza promocja gospodarcza Polski oraz polskich produktów na arenie międzynarodowej.
- Systematyczna ewaluacja instytucji wspierających polskich eksporterów oraz elastyczne określanie ich zadań/oferowanych usług w zależności od potrzeb zgłaszanych przez przedsiębiorców.

#### **Projekty strategiczne:**

**System promocji gospodarki** – budowa zintegrowanego, wewnętrznie spójnego systemu promocji gospodarki, koordynowanego na poziomie centralnym, ukierunkowanego na: rozwój polskiego eksportu, zwiększanie polskich inwestycji za granicą, wspieranie polskich inwestycji w Polsce, umacnianie międzynarodowego wizerunku Polski jako kraju, z którym warto współpracować, oraz poprawę rozpoznawalności polskich produktów i usług za granicą. W ramach planowanych działań, przewiduje się: (1) rozszerzenie kompetencji podmiotu, który integruje działania związane ze wspieraniem przedsiębiorców w ich internacjonalizacji, tj. Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu S.A., (2) uchwalenie ustawy o zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu promocji gospodarki przez wyspecjalizowany podmiot, (3) utworzenie zagranicznych biur Agencji dostosowanych w swojej formie prawnej do realiów danego rynku, które w perspektywie kilkuletniej zastąpią obecnie funkcjonujące Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji, (4) rozbudowę, unowocześnienie i dopasowanie do potrzeb przedsiębiorstw, instrumentów finansowych wsparcia polskiego eksportu i polskich inwestycji za granicą, (5) opracowanie i wdrożenie Systemu promocji produktów rolno-spożywczych na lata 2017–2019, którego celem jest budowa silnej marki polskich produktów rolno-spożywczych pod hasłem „Polska smakuje”. System zakłada realizację ukierunkowanej polityki promocyjnej produktów rolno-spożywczych, która wpłynie na wzrost konkurencyjności tych produktów na rynku światowym, a w efekcie zwiększenie ich eksportu. Powyższe działania będą służyć zwiększeniu umiędzynarodowienia polskiej gospodarki.

**Budowa Domu Polskich Turystycznych Marek Terytorialnych wraz z systemem koordynacji polityki turystycznej** – stworzenie systemowych i kompleksowych rozwiązań prawnych, organizacyjnych, finansowych i narzędziowych w zakresie integracji, koordynacji, komercjalizacji i internacjonalizacji polskich, markowych produktów turystycznych opartych na potencjale kulturowym i przyrodniczym kraju. Ważne będzie wykorzystanie turystycznego potencjału obszarów wiejskich jako szansy pełnego włączenia tych obszarów w procesy rozwojowe zachodzące w kraju, dbając aby obszary wiejskie dostarczały dóbr publicznych i rynkowych z zachowaniem unikalnych walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych dla przyszłych pokoleń. Efektem tych działań będzie rozwój sektora gospodarki turystycznej w Polsce.

**Zintegrowany system promocji kultury polskiej za granicą** – zaprojektowanie nowego systemu promocji Polski w obszarze międzynarodowego upowszechniania kultury polskiej, obejmującego m.in. Instytut Adama Mickiewicza oraz Instytuty Polskie na świecie, koordynowane przez ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, we współpracy z ministrem spraw zagranicznych.

## **2. Zwiększenie stopnia internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw**

Kierunek ten ma na celu zwiększenie liczby przedsiębiorstw prowadzących działalność międzynarodową, w tym ekspansję na nowe rynki oraz rozwijanie bardziej zaawansowanych form współpracy, np. poprzez zwiększenie polskich bezpośrednich inwestycji za granicą, szczególnie w krajach o niskim poziomie rozwoju.

W przyszłości spowoduje to zwiększenie strumieni handlu, a także budowę marki polskiej gospodarki w kraju przyjmującym inwestycje. Działania powinny uwzględniać konkretne potrzeby przedsiębiorstw oraz specyfikę ich działalności. Istotne jest również rozwijanie powiązań kooperacyjnych między polskimi firmami, co bez utraty ich autonomii, może przyczynić się do obniżki kosztów ekspansji zagranicznej, a także zwiększenia liczby polskich firm prowadzących działalność na rynkach zagranicznych.

#### Działania do 2020 r.:

- Działania stymulujące do rozpoczęcia działalności międzynarodowej, podnoszące świadomość firm nt. atrakcyjności rynków zagranicznych i potencjalnych korzyści z wchodzenia na nie, działania informacyjne i doradcze (w tym mentoringowe) dotyczące warunków prowadzenia działalności gospodarczej na danym rynku (z wykorzystaniem Polonii i osób, które studiowały w Polsce), wsparcie finansowe, wsparcie podnoszące kwalifikacje kadr oraz instrumenty zmniejszające ryzyko prowadzenia działalności międzynarodowej (w przypadku firm zainteresowanych dalszą ekspansją, zarówno poprzez eksport, jak i zaangażowanie kapitałowe).
- Akcja informacyjna i edukacyjna dotycząca atrakcyjności prowadzenia działalności międzynarodowej oraz oferowanych instrumentów wsparcia, przełamująca nieufność MŚP w stosunku do podejmowanej działalności eksportowej.
- Koordynacja polityki na rzecz rozwoju z polityką z zakresu współpracy gospodarczej z krajami rozwijającymi się.
- Działania na rzecz rozwoju współpracy transgranicznej w szczególności nawiązania kontaktów gospodarczych, społecznych i poszukiwania partnerów lokalnych.
- Pakiety usług Polskiego Funduszu Rozwoju odpowiadające na potrzeby przedsiębiorców oraz identyfikujące luki rynkowe w tym obszarze.

#### Działania po 2020 r.:

- Dalsze działania realizowane na rzecz przedsiębiorców ukierunkowane na utrzymanie sprzyjających warunków dla rozwoju ich działalności eksportowej m.in. poprzez dostarczanie im adekwatnych do potrzeb instrumentów wsparcia oraz systematyczne rozwijanie rządowego portalu informacyjnego o warunkach eksportu.

#### **Projekty strategiczne:**

**Spójny Portal Promocji Eksportu** – stworzenie spójnego systemu informacji o warunkach eksportu i prowadzenia działalności gospodarczej za granicą, w tym dostępnych instrumentach oraz instytucjach udzielających wsparcia. System ten ma być jedynym, ogólnym „punktem wejścia” dla przedsiębiorców. Portal będzie funkcjonował w ramach jednolitego systemu informatycznego dla biznesu tworzonego przez Polski Fundusz Rozwoju.

### **3. Unowocześnienie oferty eksportowej**

Jak wcześniej wykazano, unowocześnienie oferty eksportowej jest jednym z głównych warunków przesunięcia się polskich firm w stronę bardziej dochodowych ogniw w globalnych łańcuchach wartości. Aby to osiągnąć konieczna jest m.in. ściślejsza integracja polityki proeksportowej z innymi politykami, zwłaszcza polityką innowacyjną i przemysłów kreatywnych, z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska oraz prośrodowiskowego projektowania produktów oraz usług.

#### Działania do 2020 r.:

- Integracja polityki państwa w obszarze promocji eksportu z działaniami nakierowanymi na rozwój badań, innowacyjności oraz polityki klastrowej.
- Wsparcie firm działających w obszarach inteligentnych specjalizacji (zarówno krajowych, jak i regionalnych).
- Wsparcie międzynarodowej działalności firm wysokotechnologicznych, w tym firm typu start-up.

#### Działania po 2020 r.:

- Ewaluacja efektywności dotychczasowych projektów.

- Kontynuowanie wcześniej realizowanych projektów lub/ oraz wdrażanie nowych w zależności od wyników ewaluacji, zachodzących zmian gospodarczych oraz zgłaszanych przez przedsiębiorstwa potrzeb.

#### **Projekty strategiczne:**

**Polscy eksporterzy na rynkach zagranicznych** – działania zwiększające umiędzynarodowienie wybranych sektorów MŚP, wpisujących się w obszary Krajowych Inteligentnych Specjalizacji oraz wzmacniających wizerunek Polski i polskiej gospodarki. Będą one realizowane w ramach projektów: „Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe – Marka Polskiej Gospodarki – Brand”, „Polskie Mosty Technologiczne” i „Umiędzynarodowienie Krajowych Kłastrów Kluczowych” z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój oraz „Internacjonalizacja MŚP” z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia. Efektem podjętych działań będzie wzrost umiędzynarodowienia polskich przedsiębiorstw posiadających innowacyjne produkty, usługi lub technologie.

**GLOBAL Inno-STARs** – projekt skierowany do technologicznych przedsiębiorstw z sektora MŚP, dysponujących rozwiązaniami o wysokim potencjale konkurencyjnym w skali globalnej, które charakteryzuje zbyt mały popyt na rynku krajowym. Ma na celu ułatwienie firmom skutecznego wejścia na rynek zagraniczny w formie partnerstwa strategicznego bądź zaangażowania kapitałowego (inwestycje bezpośrednie).

#### **4. Wspieranie nowych kierunków ekspansji polskich firm**

Niezależnie od wagi państw Unii Europejskiej w polskiej wymianie handlowej, należy wzmacniać aktywność na perspektywicznych rynkach – azjatyckim, afrykańskim i amerykańskim. Notują one często znacznie wyższe wskaźniki wzrostu PKB i obrotów handlowych (w tym importu) niż rynki unijne oraz posiadają jeszcze niezagospodarowany potencjał popytu wewnętrznego. Działania te przełożą się jednocześnie na zmniejszenie uzależnienia wyników polskiego eksportu od koniunktury w krajach Unii Europejskiej.

##### Działania do 2020 r.:

- Rozwój dwustronnej współpracy gospodarczej – działania bilateralne w relacjach międzyrządowych z krajami pozaunijnymi realizowane na podstawie długookresowego planu budowy relacji handlowych.
- Działania promujące polską gospodarkę, realizowane w oparciu o programy promocji na pięciu wybranych rynkach perspektywicznych o szczególnym znaczeniu dla rozwoju polskiego eksportu, tj. Indiach, Wietnamie, Iranie, Algierii i Meksyku.<sup>32</sup>
- Działania promujące Polskę w ramach wydarzeń promocyjnych o dużej skali i kompleksowym charakterze.
- Aktywność w instytucjach UE – zapewnianie równej i uczciwej konkurencji na jednolitym rynku Unii Europejskiej dla polskich przedsiębiorców; uwzględnianie polskich interesów ofensywnych i defensywnych w negocjacjach umów o handlu preferencyjnym z krajami pozaunijnymi.
- Eliminacja barier szczególnie uciążliwych dla polskiego eksportu w dostępie do rynków pozaunijnych.
- Działania mające na celu obniżenie kosztów importu zaopatrzeniowego dla produkcji krajowej oraz przeciwdziałanie obniżeniu unijnych ceł na komponenty produkowane w Polsce.

##### Działania po 2020 r.:

- Dalsze działania ułatwiające przedsiębiorstwom wychodzenie na rynki pozaunijne, m.in. poprzez stałe wzmacnianie działań w krajach określonych w dalszym etapie, jako priorytetowe i perspektywiczne.

<sup>32</sup> Dokonując takiego wyboru, wzięto pod uwagę wnioski płynące z analizy dotyczącej identyfikacji perspektywicznych rynków pozaunijnych, ocenę interesów gospodarczych Polski w poszczególnych krajach, wyniki ankiety dotyczącej rynków perspektywicznych dla polskiego biznesu, a także zestawienie rynków, na których realizowane będą działania promocyjne w ramach branżowych programów promocji. Celem realizacji programów promocji na rynkach perspektywicznych jest stworzenie przedsiębiorcom narzędzi do ekspansji na odległe i kosztowne rynki pozaunijne, ale o dużym potencjale importowym.

**Projekty strategiczne:**

**Wystawy EXPO** – realizacja działań informacyjno-promocyjnych, prezentujących potencjał Polski i polskiej gospodarki w ramach dużych wydarzeń promocyjnych na świecie, takich jak wystawy EXPO, połączonych z prezentacją polskich towarów i usług, nowoczesnych osiągnięć naukowych, możliwości polskich uczelni oraz kultury. Efektem będzie wzmocnienie rozpoznawalności polskich produktów oraz budowanie wizerunku Polski jako kraju atrakcyjnego gospodarczo.

## Cel szczegółowy II – Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony

Potrzeba realizacji działań rozwojowych w sposób społecznie i terytorialnie zrównoważony wynika z nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Jest to związane przede wszystkim z przedłużającym się spowolnieniem globalnej gospodarki, skutkującym narastaniem napięć społecznych i politycznych, oraz dotychczasową dominacją perspektywy krótkookresowej nad długookresową w prowadzeniu polityki rozwoju. **Zrównoważony rozwój społeczny i regionalny to harmonijny rozwój całego kraju, wrażliwy na terytorialną różnorodność i jej atuty, a jednocześnie dbający o zapewnienie całemu społeczeństwu wysokiej jakości życia.** Efektywność działań rozwojowych jest uwarunkowana adekwatnym dostosowaniem ich zakresu i mechanizmu wdrażania do specyfiki poszczególnych obszarów: **indywidualnych potencjałów, deficytów i wzajemnych zależności.** Zakładane efekty działań rozwojowych podejmowanych w tym obszarze to przede wszystkim **nowe miejsca pracy dobrej jakości**, przekładające się na **wyższe dochody mieszkańców i większą bazę dochodową samorządów**. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na szczególną rolę samorządów regionalnych i lokalnych, w związku z przypisaniem im większości kompetencji związanych z dostępem do usług publicznych na szczeblu lokalnym. W szczególności dotyczyć to będzie obszarów edukacji, zdrowia czy zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego. Właściwe określenie ram polityk publicznych na szczeblu krajowym musi iść w parze z ich skuteczną realizacją na szczeblu samorządowym, gdzie zlokalizowana jest większość zasobów (organizacyjnych, instytucjonalnych, finansowych) niezbędnych dla ich realizacji. Umożliwi to skuteczne przeprowadzenie przedsięwzięć o charakterze rozwojowym oraz systematyczną poprawę dostępu do usług publicznych wysokiej jakości.

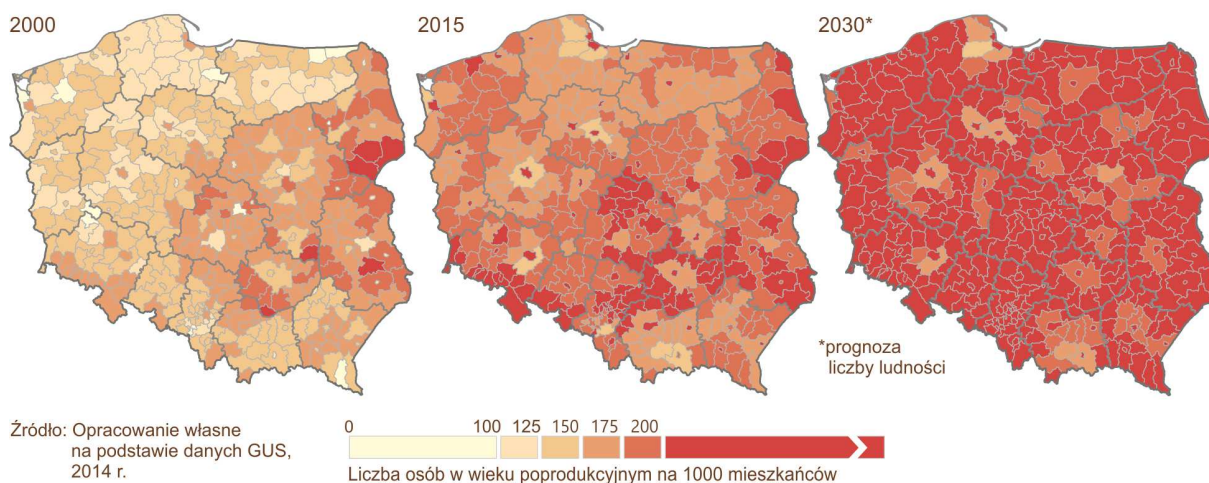
### Obszar: Spójność społeczna

#### I. Diagnoza

##### Demografia i procesy migracyjne

Jednym z najważniejszych wyzwań dla rozwoju kraju są **niekorzystne trendy demograficzne**, które przejawiają się w jednym z **najniższych współczynników dzietności** na świecie (212 miejsce w 2014 r.), **spadkiem liczebności osób w wieku produkcyjnym**, w powiązaniu z niekorzystnymi zmianami struktury demograficznej w ujęciu terytorialnym. W końcu 2014 r. liczba ludności w wieku produkcyjnym (18–59 K i 18–64 M lata) wynosiła 24,2 mln osób i stanowiła około 63% całej populacji. Zgodnie z prognozami GUS szacuje się, że w 2050 r. grupa ta będzie liczyła około 19 mln, czyli 56%.

Rysunek 5. Zmiany udziału ludności w wieku poprodukcyjnym



W nadchodzących latach Polskę czeka więc wyraźny spadek liczby ludności. Wg prognoz GUS do 2020 r. populacja zmniejszy się o około 280 tys. w porównaniu z 2015 r., a do 2030 r. prawie o milion. Jednak w przypadku rynku pracy, bardziej istotny od malejącej ogólnej liczby ludności okazuje się spadek liczby osób w wieku produkcyjnym. W latach 2015–2020 ubędzie blisko 590 tys. osób w wieku produkcyjnym,

a w kolejnych latach proces ten jeszcze się nasili. Łącznie do 2030 r. zasoby pracy zmniejszą się o ponad 1,5 mln osób (tj. o ponad 6%). Najgwałtowniejszy spadek dotyczyć będzie osób w wieku produkcyjnym „mobilnym”, czyli pomiędzy 18 a 45 r.ż. Z punktu widzenia gospodarki to właśnie ta część zasobów pracy jest szczególnie cenna, ponieważ są to osoby zdolne szybko zmieniać zawód/sector, przekwalifikować się a także podejmować zatrudnienie w innych rejonach kraju czy również poza nim. Bardzo niepokojącym zjawiskiem jest też prognozowany spadek liczby osób aktywnych zawodowo w grupie osób młodych. Z analizy prognoz Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego wynika, że największy spadek podaży pracy w Polsce w perspektywie do 2025 r. wystąpi w kategorii wiekowej 15–24 oraz 25–34 i wyniesie odpowiednio 22,5% oraz 21,5%. Przyczyny postępujących zmian demograficznych, w tym w szczególności niskiej dzietności, tkwią zarówno w czynnikach zewnętrznych (zmiana stylu i sposobu życia), jak i w związanej z kondycją gospodarki niepewności młodych pokoleń, co do swojej przyszłości i posiadanych warunków socjalno-bytowych do zakładania rodziny.

Dla części rodzin jest to także – charakterystyczny dla krajów rozwiniętych – problem niepłodności. Według danych Światowej Organizacji Zdrowia około 60–80 mln par na świecie dotkniętych jest stale lub okresowo problemem niepłodności. W krajach wysoko rozwiniętych problem niepłodności dotyczy 10–15% par w wieku rozrodczym, przy czym bezpośrednio w Polsce dotkniętych jest nim ok. 1,5 mln par. Co najmniej połowa z nich korzysta z pomocy podstawowej opieki zdrowotnej, a około 60% wymaga specjalistycznego postępowania lekarskiego. Dotychczasowe doświadczenia wskazują także, że rośnie liczba par, które nie mogą doczekać się potomstwa. Konieczne jest zatem podjęcie działań mających na celu ograniczenie negatywnych skutków tego zjawiska, szczególnie w obliczu niskiego przyrostu naturalnego.

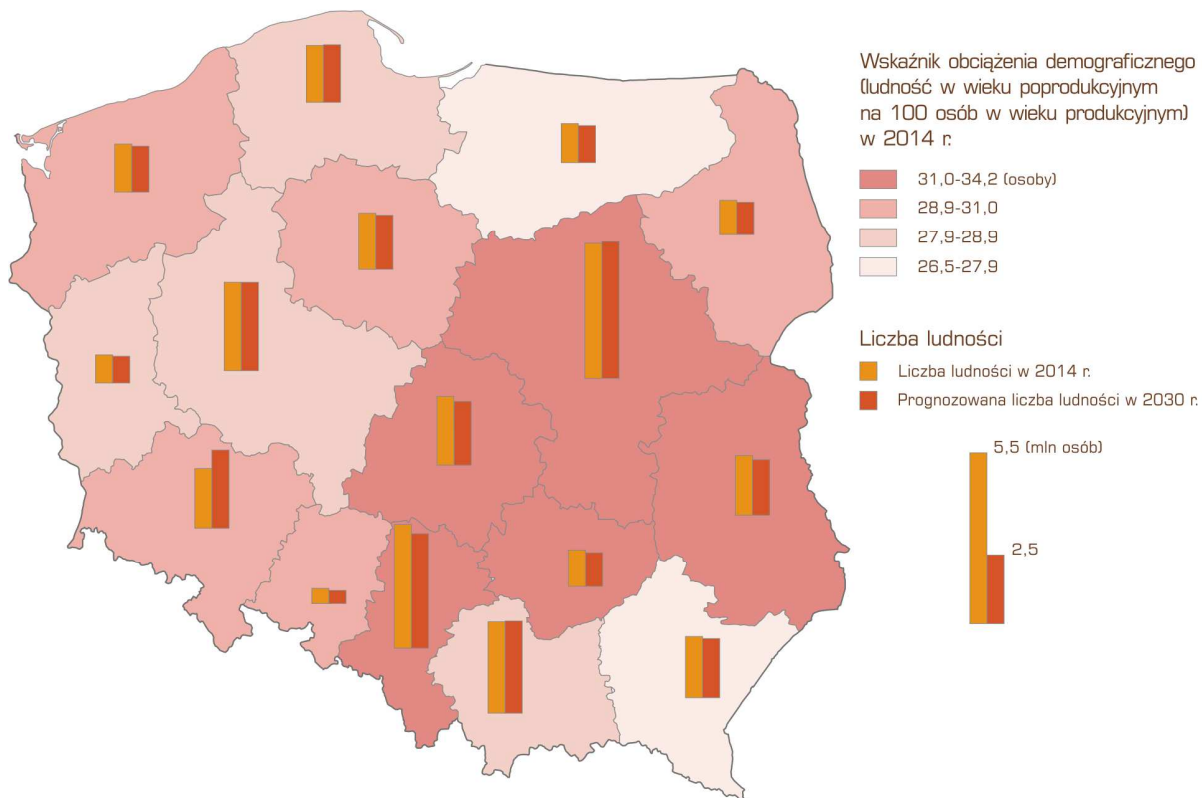
Zmiany demograficzne to także istotny **wzrost odsetka osób starszych w społeczeństwie**. Polska jest najszybciej starzejącym się krajem Unii Europejskiej. Obecnie w Polsce żyje prawie 9 mln osób powyżej 60. roku życia, w 2020 r. liczba seniorów zbliży się do 10 mln (25% ludności), a w 2030 r. przekroczy 10,7 mln i będzie stanowiła blisko 30% ludności. Trzeba zatem zauważyć, że seniorzy będą stanowili coraz większą grupę społeczną – co prawda bardziej zdrowszą i bardziej aktywną (także zawodowo) niż dziś, ale również wymagającą opieki czy pomocy w samodzielnym funkcjonowaniu (szczególnie dotyczyć to może osób po 80 r.ż., których liczbę GUS szacuje w 2030 r. na ponad 2,2 mln). Ponadto seniorzy będą stanowić coraz bardziej istotny segment konsumentów dóbr i usług, co stwarza szanse dla rozwoju tzw. srebrnej gospodarki.

Postępujące zmiany demograficzne i depopulacja są tak duże, że aby utrzymać płynność życia społeczno-gospodarczego na zbliżonym do obecnego poziomie niezbędne będą konsekwentne i skoordynowane ze sobą działania w wielu politykach publicznych równocześnie. Dla przykładu samo podwyższenie wieku emerytalnego np. do 70 lat, dla obu płci, złagodziłoby kurczenie się zasobów pracy zaledwie o 20%. Wzrost wskaźnika aktywności zawodowej w Polsce zbliżyłby się do poziomu, jaki notują najlepiej rozwinięte kraje UE (Niemiec czy Holandii, tj. ok. 73%). Zmniejszyłoby się kurczenie zasobów kadrowych o 25%. Z kolei skokowy wzrost wskaźnika urodzeń (obecnie 1,35) do poziomu zastępowalności pokoleń (2,1) nie uchroniłby przed spadkiem liczby ludności Polski o kilka milionów osób w perspektywie do 2060 r. W związku z tym w perspektywie długofalowej niezbędne będą reformy praktycznie w każdej dziedzinie życia społecznego – związane ze zmianą struktury wiekowej ludności, a także zakresu i charakteru usług publicznych, sposobu świadczenia pracy, konstrukcji systemów zabezpieczenia społecznego, zmiany sposobu uczenia się, modyfikacji infrastruktury mieszkaniowej, wypoczynku, rekreacji itp. Z pewnością w perspektywie najbliższych kilkunastu lat wyzwaniem będzie zapewnienie adekwatności świadczeń emerytalnych, wynikających ze wzrostu obciążenia demograficznego oraz przeobrażeń na rynku pracy (automatyzacja, cyfryzacja), zapewnienie sprawiedliwego podziału pracy (w tym form świadczenia pracy), dostosowanie systemów kształcenia i edukacji do potrzeb osób dorosłych i zmieniającej się gospodarki (więcej usług edukacyjnych on-line, kursów zmiany lub uzupełniania kwalifikacji, kształcenia ustawicznego).

**Zmiany demograficzne będą miały zatem znaczący wpływ na wiele obszarów, w tym w szczególności na przyszły potencjał gospodarczy kraju, kształt i wydajność systemów zabezpieczenia emerytalnego i społecznego, opieki zdrowotnej, edukacji itp.** Prognozowany spadek liczby ludności, w tym liczby osób w wieku produkcyjnym, w konsekwencji wymusi zmianę dominującej dziś strategii zatrudniania i sięganie do tych zasobów pracy, dla których wskaźniki aktywności zawodowej nie są obecnie wysokie (osoby starsze, niepełnosprawne, kobiety).

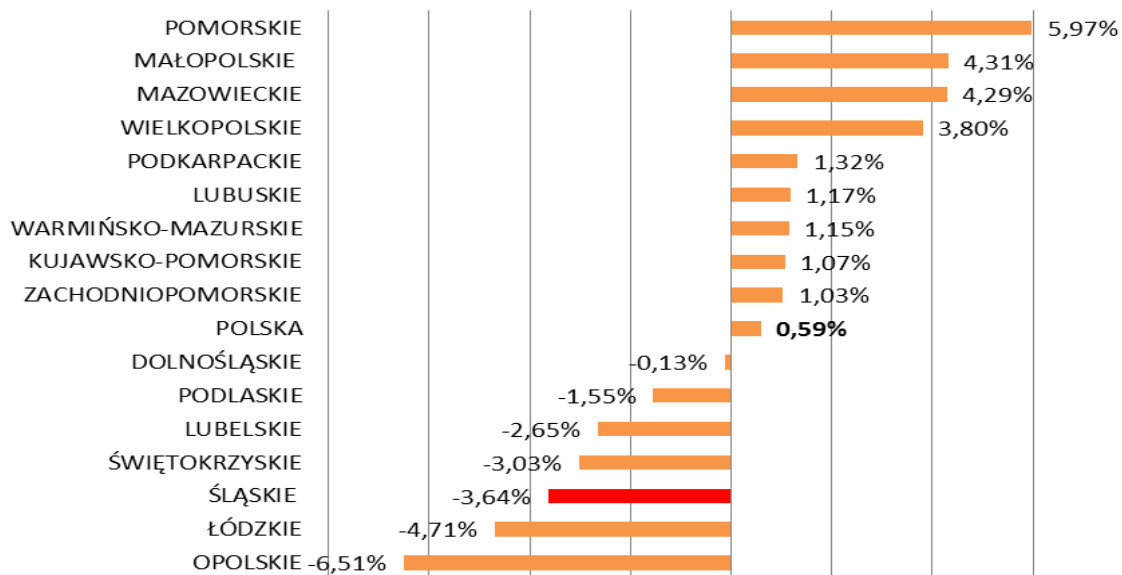


Rysunek 6. Wskaźnik obciążenia demograficznego



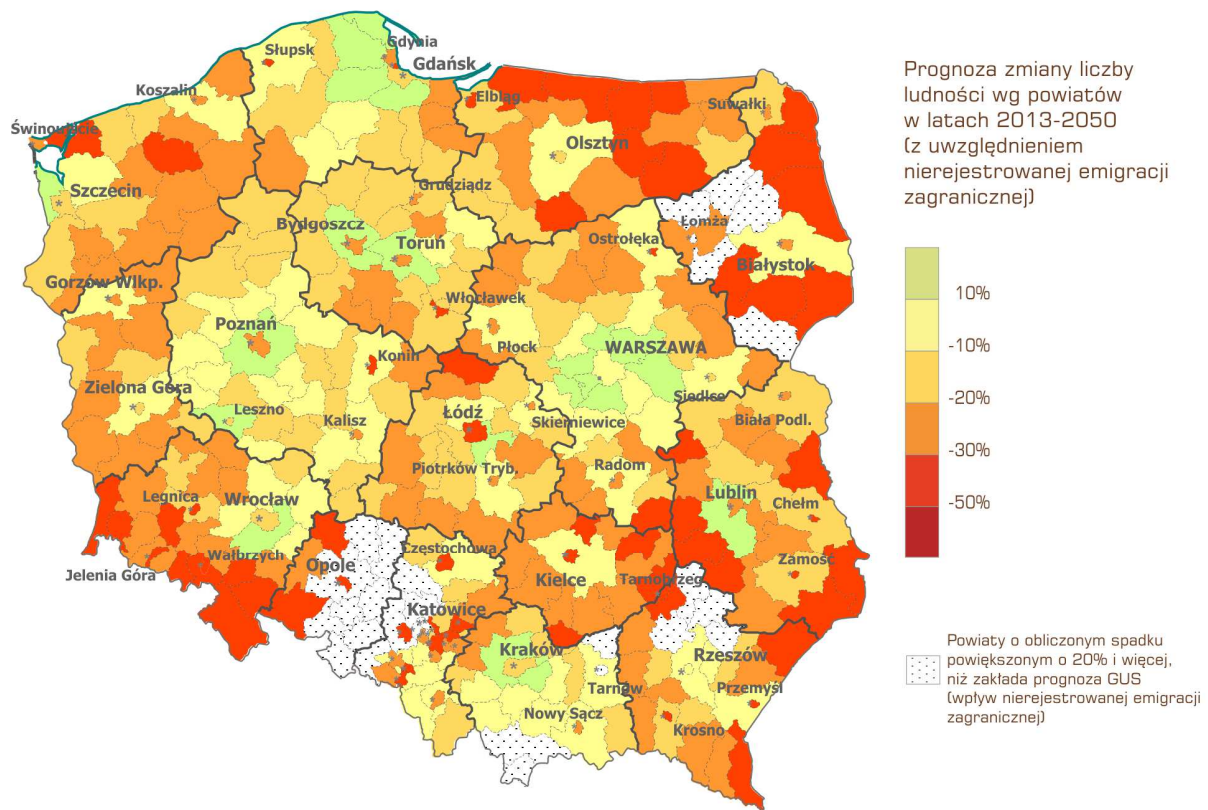
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, 2015 r.

Zmiana liczby ludności w województwach w latach 2000–2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Rysunek 7. Prognoza zmiany liczby ludności



Źródło: Śleszyński P., 2016, Przewidywane problemy demograficzne miast w perspektywie 2050 r., IGI PAN, Warszawa.

Skutki trendów demograficznych obserwowane w depopulacji, zaostrza dodatkowo **emigracja**, wynikająca głównie z różnicy potencjału ekonomicznego Polski i krajów zachodnich. Zjawisko to dotyczy przede wszystkim ludzi młodych, często dobrze wykształconych. Jak wskazują opracowania Rządowej Rady Ludnościowej – od 2002 r. liczba osób przebywających czasowo za granicą zwiększyła się, szczególnie po akcesji Polski do UE i sukcesywnym znoszeniu barier w dostępie do rynków pracy krajów UE. Według szacunkowych danych GUS w latach 2010–2014 liczba Polaków przebywających na emigracji powoli, ale systematycznie rosła (tendencja ta jest stabilna). W 2014 r. dane z GUS pokazały, że liczba osób mieszkających za granicą powyżej 3 miesięcy wynosiła około 2,3 mln osób, a wszystkich osób narodowości polskiej mieszkających za granicą jest blisko 25 mln. Szacuje się, że tylko w 2013 r. z kraju wyjechało ok. 280 000 osób (czwarta co do wielkości liczba emigrantów w UE w roku 2013). Bilans migracyjny nie jest jednak tak bardzo jednoznaczny. W tym samym czasie bowiem znacząco wzrósł napływ imigrantów (z 10000 w roku 2006 do 220 000 w 2013 r.). Polska staje się coraz bardziej atrakcyjna dla imigrantów – zwłaszcza z krajów niebędących członkami UE. Od 2014 r. sytuację migracyjną w Polsce zdominował zwiększony napływ obywateli Ukrainy, spowodowany tamtejszą sytuacją ekonomiczną i polityczną. Imigracja do Polski, ma jednak obecnie charakter głównie cyrkulacyjnej, a migranci pracują przede wszystkim w sektorach i zawodach mniej atrakcyjnych dla obywateli Polski.

Dotychczas prowadzona **polityka migracyjna Polski** zaczyna jednak napotykać pewne bariery i potencjalne zagrożenia. Można tu wskazać m.in. na sygnały o występujących nadużyciach w funkcjonowaniu tzw. uproszczonej procedury dostępu cudzoziemców do rynku pracy, niedoskonałości w systemie monitorowania zatrudnienia cudzoziemców czy potencjalne ryzyko zaniżania standardów na rynku pracy w związku z zatrudnianiem cudzoziemców czy ich słabo kontrolowanym napływem. Z drugiej strony migranci to grupa społeczna szczególnie narażona na ryzyko oszustw i wykorzystywania przez nieuczciwych pracodawców czy pośredników oferujących pomoc w zapewnieniu zatrudnienia czy miejsca pobytu. Dodatkowo także, w związku z nasilonymi ruchami migracyjnymi w Europie, pojawia się jeszcze istotna

kwestia zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Jak pokazują doświadczenia niektórych krajów europejskich, koszty rozwiązywania problemów demograficznych i potrzeb rynku pracy poprzez wyłącznie imigrację grup ludności odrębnej religijnie i kulturowo mogą w dalszej perspektywie przewyższać potencjalne zyski i zagrozić spójności struktur społecznych. Konieczna jest zatem nowa polityka migracyjna kraju, skutecznie łącząca wszystkie powyższe aspekty migracji i przewidująca ich konsekwencje.

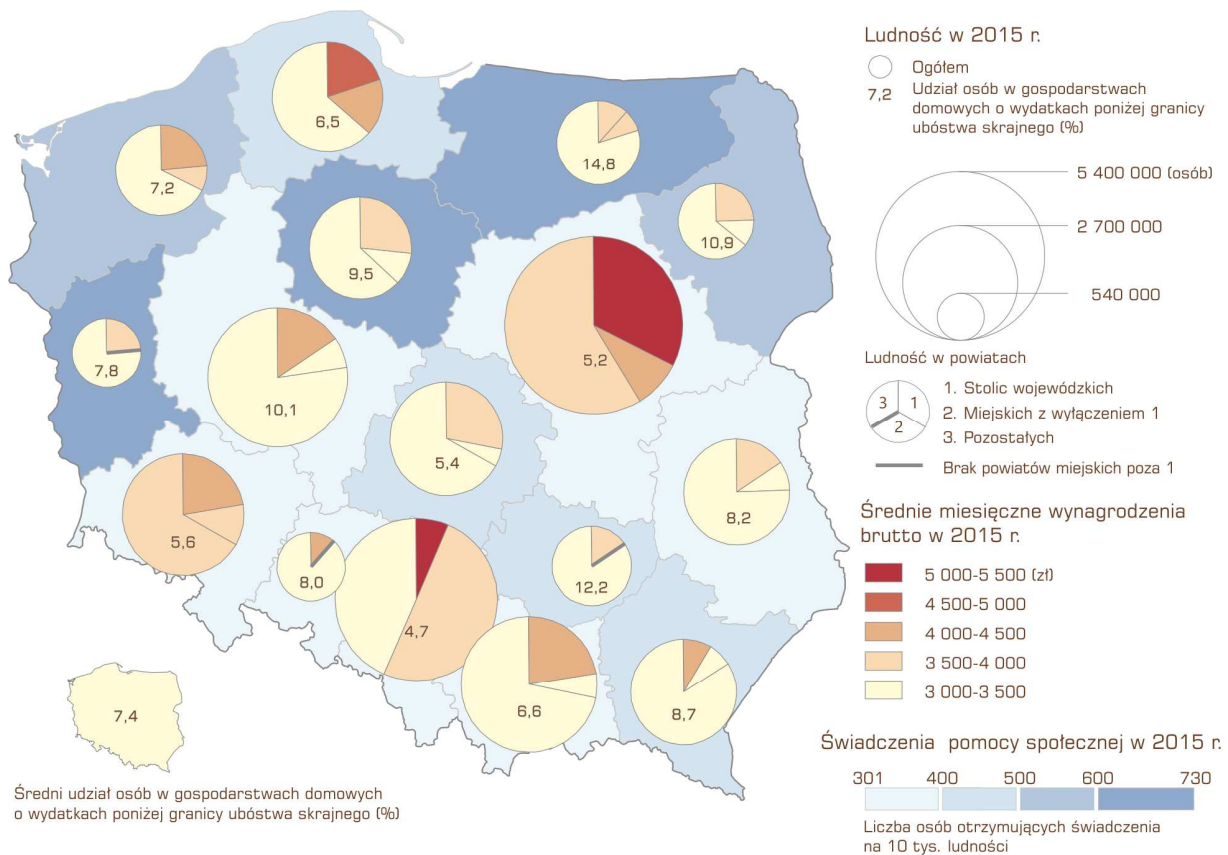
Migracje mają nie tylko wymiar zewnętrzny (przyjazdy i wyjazdy do i z kraju), ale również wewnętrzny (krajowe przepływy ludności), z silnie zaznaczonym aspektem regionalnym – zmiany liczby mieszkańców dotyczą zwłaszcza wschodniej, północnej i południowej części kraju, przy czym prognozy GUS dot. zmian liczby ludności do roku 2050 wskazują, iż zjawisko to będzie się w najbliższych latach nasilać. W układzie wewnętrznym migracje Polaków są nakierowane głównie na Warszawę i inne duże ośrodki miejskie. Przyczynia się to do niekorzystnych zmian struktury wieku ludności w regionach peryferyjnych (w szczególności na obszarach wiejskich) oraz stopniowego „wypłukiwania” z lokalnych rynków pracy osób lepiej wykształconych i bardziej przedsiębiorczych.

### Ubóstwo i dostęp do usług

Pomimo stopniowej poprawy sytuacji materialnej gospodarstw domowych, **ubóstwo ekonomiczne** ze wszystkimi jego konsekwencjami, **stanowi w Polsce nadal istotny problem społeczny**. W 2015 r. stopa ubóstwa skrajnego (tzn. poniżej minimum egzystencji) wynosiła 6,5% (w 2014 r. 7,4%), zaś stopa ubóstwa relatywnego sięgała 15,5%. Według Europejskiego Badania Warunków Życia w 2014 r. niemal 11% osób w Polsce żyło w gospodarstwach domowych poniżej przyjętego progu ubóstwa dochodowego (tzw. biedni pracujący, czyli osoby, które pracują i zarazem mają roczny ekwiwalent dochodu do dyspozycji poniżej progu zagrożenia ubóstwem). Dla porównania, wskaźnik ten dla UE-28 kształtował się wówczas na poziomie 9,6%. Jednym z najważniejszych czynników różnicujących zagrożenie ubóstwem jest poziom wykształcenia. Zasadniczo, im wyższe wykształcenie, tym mniejsze jest ryzyko życia poniżej minimum egzystencji, stąd również seniorzy i dzieci są grupami najbardziej zagrożonymi ubóstwem. Dodatkowo ryzyko ubóstwa jest większe w rodzinach wielodzietnych i tych, gdzie występuje niepełnosprawność. W 2014 r. poniżej minimum egzystencji żyła co dziewiąta osoba w gospodarstwach małżeństw z 3 dziećmi oraz co czwarta osoba w gospodarstwach małżeństw z 4 lub większą liczbą dzieci. Stopa ubóstwa skrajnego wśród osób w gospodarstwach domowych z co najmniej jedną osobą niepełnosprawną wyniosła ok. 11%.

Dane GUS dotyczące przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wskazują, że w 2014 r. poniżej 3 783 zł brutto (ok. 2700 zł netto) zarabiała aż 80% pracujących Polaków, podczas gdy minimum socjalne wynosiło 2827,94 zł dla trzyosobowej, a 3434,03 zł dla czteroosobowej rodziny. **Niski poziom realnych dochodów gospodarstw domowych hamuje rozwój gospodarczy** poprzez ograniczone zasoby dla budowy popytu wewnętrznego. Kluczem do skutecznego wsparcia jest wzajemne dostosowanie trzech czynników: świadczeń społecznych, aktywnego wsparcia na rzecz zatrudnienia oraz usług społecznych, pozwalających na efektywne pełnienie ról społecznych i aktywność na rynku pracy.

Rysunek 8. Średnie miesięczne wynagrodzenia i udzielone świadczenia pomocy społecznej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, 2016 r.

Rozwarstwienie społeczne przejawia się w **nierównym dostępie do wielu usług społecznych**, w tym m.in. opieki nad osobami niesamodzielnymi (seniorami, osobami z niepełnosprawnością oraz dziećmi) czy usług zdrowotnych. System usług o charakterze społecznym jest wciąż niedojrzały i słabo rozwinięty. Brakuje adekwatnej ich podaży w stosunku do potrzeb rosnącej populacji osób starszych. Wysokie koszty tych usług, brak systemu zapewnienia ich jakości, stabilności i wiarygodności, zbyt mało miejsc opieki instytucjonalnej (w różnych formach) nad dziećmi, skutkuje wymuszoną dezaktywizacją zawodową części opiekunów tych osób. Lukę powstałą w wyniku wspomnianego braku dostępu do opieki finansowanej lub współfinansowanej ze środków publicznych lub zbyt wysokich kosztów takiej opieki na rynku usług komercyjnych często wypełniają krewni – zazwyczaj kobiety sprawujące opiekę nad członkami rodziny. Formalne usługi zdrowotne w domu pacjenta są nadal słabo rozwinięte. Wyniki badania PolSenior wskazują, że w Polsce rodzina udziela pomocy 93,5% osób starszych, inni opiekunowie nieformalni – 9,3%, a pomoc społeczna – 4,0% (badanie umożliwiło wskazanie więcej niż jednej formy). Polska, na tle krajów OECD, plasuje się na jednym z ostatnich miejsc pod względem udziału wydatków na ochronę zdrowia w ogóle PKB. W rezultacie dla wielu rodzin nierzadko jedynym wyborem pozostaje **opieka nieformalno-rodzinna**, związana albo z dużym obciążeniem finansowym (konieczność zatrudniania opiekunów) albo ryzykiem wykluczenia społecznego i zawodowego opiekunów – członków rodzin, z uwagi na konieczność całodobowej opieki.

W 2014 r. roczna alokacja na utrzymanie domów pomocy społecznej dla osób niepełnosprawnych wyniosła 1,8 mld zł, natomiast tylko ok. 700 mln zł przekazano na finansowanie usług opiekuńczych i ośrodków wsparcia. Ta dysproporcja dobrze ilustruje dominację opieki instytucjonalnej nad środowiskową, przy czym na korzyść tej drugiej przemawiają nie tylko argumenty etyczne, ale również ekonomiczne. Integralnym elementem deinstytucjonalizacji, jako przyjętego kierunku zmian w systemie usług społecznych, powinno być rozwijanie opieki środowiskowej i działań profilaktycznych, zapobiegających umieszczeniu osób

w opiece instytucjonalnej (o ile nie wymaga tego stan zdrowia i bezpieczeństwo danej osoby lub jej otoczenia), oraz poszukiwanie dla osób niesamodzielnych i ich rodzin innowacyjnych opcji, korzystnych dla ogółu społeczeństwa.

Odsetek **dzieci do lat 3 objętych instytucjonalnymi formami opieki** (zapewnionymi przez państwo) wynosi zaledwie 8,1% (wobec 33% wyznaczonych przez Radę Europejską – tzw. cele barcelońskie). Jednocześnie 20% najbiedniejszych rodzin w Polsce korzysta 8 razy rzadziej z opieki żłobkowej niż 20% rodzin najbogatszych. Jest to najniższy wynik wśród wszystkich krajów UE, obrazujący nierówności społeczne w dostępie do tego typu usług. Niewystarczająca liczba żłobków czy innych instytucji publicznych utrudnia powrót do pracy osłabiając sytuację materialną rodziny. Dodatkowo wysokie ceny placówek niepublicznych mogą prowadzić do odwlekania decyzji o pierwszym czy kolejnym dziecku. Nieco lepiej wygląda sytuacja w zakresie **opieki przedszkolnej** (dzieci w wieku 3–5 lat). W 2015 r. na jedno miejsce w placówce wychowania przedszkolnego przypadało 1,12 dzieci. W roku szkolnym 2014/2015 odsetek dzieci w wieku 3–5 lat uczestniczących w edukacji przedszkolnej wyniósł 84,2%. Jednak nawet przy tak wysokim wskaźniku istnieją dysproporcje pod względem terytorialnym. W 52 gminach upowszechnienie wychowania przedszkolnego wyniosło poniżej 40% (wyłącznie gminy wiejskie), a w 168 gminach wskaźnik ten nie przekroczył 50%. W 358 gminach w Polsce nie ma w ogóle przedszkoli, ale funkcjonują inne formy edukacji przedszkolnej – gminy próbują zaspokajać potrzeby w zakresie wychowania przedszkolnego prowadząc oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych i inne formy wychowania przedszkolnego.

Bezpośredni wpływ na sytuację społeczną i demograficzną, a także mobilność zawodową obywateli ma **sytuacja mieszkaniowa**. Wciąż istnieją duże niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, co przekłada się na odsuwanie w czasie decyzji ludzi młodych o założeniu rodziny czy posiadaniu dzieci. Statystyczny deficyt mieszkaniowy (definiowany jako różnica między liczbą gospodarstw domowych a liczbą mieszkań) jest obecnie szacowany na około 900 tys. lokali. Ograniczona dostępność mieszkań jest szczególnie istotnym problemem dla osób młodych, które zarabiają przeciętnie mniej oraz dla rodzin wychowujących przynajmniej dwoje dzieci. W Polsce przeważa budownictwo indywidualne i mieszkania oferowane przez sektor deweloperski na własność (łącznie stanowiące w latach 2011–2015 ok. 95% budowanych mieszkań i domów jednorodzinnych). Podmioty społecznego budownictwa czynszowego (gminy, towarzystwa budownictwa społecznego) wybudowały zaledwie 2% puli mieszkań oddanych do użytku w 2015 r. Inwestycje skierowane bezpośrednio pod wynajem mogą stanowić alternatywę dla osób, rodzin, których nie stać na zakup własnego mieszkania.

### Rynek pracy

Polski rynek pracy od lat ulega przeobrażeniom (m.in. migracje, automatyzacja i digitalizacja procesów pracy), które z mniejszym lub większym sukcesem powodują jego adaptację do rzeczywistości gospodarczej. Pomimo znaczącego spadku stopy bezrobocia i stopniowej poprawy sytuacji osób pracujących, wciąż istnieje wiele wyzwań o charakterze strukturalnym, wymagających reakcji państwa.

Jednym z głównych problemów polskiego rynku pracy są **niewykorzystane zasoby pracy**, w tym zwłaszcza wśród grup najbardziej narażonych na wykluczenie społeczne i bezrobocie długoterminowe, tj.: osób młodych, osób starszych, osób niepełnosprawnych i kobiet. Wskaźniki zatrudnienia dla tych grup plasują się na bardzo niskim poziomie na tle średniej w UE. Według Eurostatu, w 2015 r. wskaźnik zatrudnienia wśród osób młodych w wieku 20–24 lata wyniósł w Polsce 44,5% i uplasował się poniżej średniej dla UE-28, która wyniosła ponad 50%. Biorąc pod uwagę płeć, również wyraźnie widać duże dysproporcje w zatrudnieniu. Wskaźnik zatrudnienia (wiek 20–64 lata) wynosi dla mężczyzn 74,7%, a dla kobiet – 60,9% (średnia w UE dla mężczyzn – 75,8%, dla kobiet – 64,2%). Widać to także w statystykach dotyczących przedsiębiorczości. Zgodnie z danymi Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności, wśród blisko 3 mln osób pracujących w roku 2015 na własny rachunek 2/3 stanowili mężczyźni. Wskaźnik zatrudnienia osób po 55 roku życia od wielu lat systematycznie rośnie (z 31,6% w 2008 r. do 45,8% w 2015 r.), jednak jest ciągle jednym z niższych wśród krajów UE. Obowiązki rodzinne oraz opieka nad dzieckiem lub niesamodzielną osobą dorosłą są jednym z ważniejszych czynników bierności zawodowej w Polsce. Przy czym należy zauważyć, że obowiązki te w przeważającej większości wypełniane są przez kobiety. Znacznie poniżej średniej UE (45%) kształtuje się wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym (w 2015 r. wyniósł on 22,5%). Postęp w dziedzinie medycyny powodujący wydłużenie trwania życia i zmieniająca się sytuacja rodziny (rosnące oczekiwania lepszej jakości życia) spowodowały, że starzenie się i niepełnosprawność (również ta

związana z wiekiem) stają się istotnym problemem społecznym. W wielu przypadkach skuteczna rehabilitacja oraz odpowiednie przygotowanie zawodowe mogłyby umożliwić powrót do pracy. Problemem jest jednak m.in. niespójność systemu orzecznictwa o niepełnosprawności, brak placówek kompleksowej rehabilitacji przygotowujących pacjentów do odzyskania lub uzyskania zdolności do zatrudnienia czy też niewystarczająco skuteczny system zachęt do zatrudniania osób niepełnosprawnych. Polska polityka gospodarcza i społeczna wymagają więc natychmiastowego stworzenia kompleksowego systemu wczesnej rehabilitacji (np. w ramach programów PFRON, w tym w szczególności w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej), który ułatwiłby osobom z niepełnosprawnościami powrót do pracy. Sprawnie działający system rehabilitacji zapobiegnie niepotrzebnym hospitalizacjom oraz zwiększonym kosztom opieki zdrowotnej i zabezpieczenia społecznego.

Zasoby pracy są możliwe do uwolnienia także w rolnictwie, gdzie pomimo postępujących przemian strukturalnych nadal istnieją niewykorzystane zasoby pracy, tworząc tzw. bezrobocie ukryte. Według Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB<sup>33</sup> można oszacować, że na koniec 2015 r. w rolnictwie indywidualnym pracowało około 490 tys. osób w wieku produkcyjnym zbędnych z perspektywy potrzeb gospodarstwa (co określa szacunkową wielkość ukrytego bezrobocia w sektorze rolnym) i stanowiły one prawie 20% w gronie pracujących w ciągu roku w działalności rolniczej w wieku ustawowej aktywności zawodowej. Mimo że oszacowana wielkość bezrobocia ukrytego jest o ponad 10% mniejsza niż cztery lata wcześniej, to nadal należy ją uznać za relatywnie dużą.

W kontekście zasobów pracy należy również wspomnieć o istniejącym w Polsce silnym regionalnym niezrównoważeniu rynków pracy, co wymusza dalekie dojazdy do pracy oraz wysokie koszty ekonomiczne i transportowo-środowiskowe. Istnieją także znaczące regionalne różnice w wydajności pracy oraz głębokie terytorialne niezrównoważenie podaży zasobów i popytu na pracę. W latach 2004–2013 maksymalna różnica wartości dodanej brutto pomiędzy województwami zwiększyła się prawie dwukrotnie, tj. z 34 137 zł do 63 845 zł. I w 2013 r. wyniosła aż 59,6 pp. (największy spadek, tj. o 8,3 pp. zaznaczył się w regionach śląskim i lubuskim).

Kolejny problem to segmentacja rynku pracy, której przejawem jest przede wszystkim **nierównowaga w dostępie do stabilnych form zatrudnienia**. W 1998 r. praca na umowach nietrwałych dotyczyła tylko 4,7% pracujących, a w 2015 r. odsetek ten wyniósł 28% i był to największy udział umów czasowych w zatrudnieniu wśród krajów Unii Europejskiej (przeciętna wartość o połowę niższa niż w Polsce). Poza wysokim odsetkiem zatrudnienia na podstawie umów o pracę na czas określony, w Polsce obserwuje się stosunkowo wysoki poziom wykorzystywania umów cywilnoprawnych (wg. BAEL na początku 2016 r. na podstawie umów cywilnoprawnych pracowało w gospodarce nieco ponad 500 tys. osób, z czego prawie 60% deklarowało, że pracuje w oparciu o takie umowy, bo nie może znaleźć innej, bardziej stabilnej pracy), które oferują wyjątkowo niskie zabezpieczenie pracownika (zarówno w aspekcie ochrony przed zwolnieniem, jak i dostępu do świadczeń społecznych). Osoby te przeciętnie zarabiają mniej niż pracownicy zatrudnieni na umowach regulowanych kodeksem pracy, są narażone na wyższe ryzyko utraty pracy i ubóstwa, a także mają gorsze perspektywy awansu i nabywania nowych umiejętności. W szczególności dotyczy to osób młodych, wchodzących dopiero na rynek pracy (73% z nich pracuje w formie umów tymczasowych lub cywilno-prawnych). Zauważyć jednak należy, że niestabilność zatrudnienia jest także konsekwencją niepewności pracodawcy w obliczu procesów zachodzących w gospodarce.

Problemem jest również **tzw. wymuszone samozatrudnienie**, dotyczące obecnie ponad 1 mln osób, prowadzące niejednokrotnie do sytuacji prawnie niejasnych i ograniczające dostęp do ochrony socjalnej. Zgodnie z danymi BAEL, w roku 2015 w Polsce, spośród wszystkich osób pracujących na własny rachunek niebędących pracodawcami, ok. 200 tys. osób wykonywało zlecenia wyłącznie lub głównie dla jednego zleceniodawcy, co wskazuje na to, że głównym powodem tej formy świadczenia usług jest chęć uniknięcia kosztów związanych z nawiązaniem stosunku pracy. Skutkiem takich zjawisk mogą być niepewność

---

<sup>33</sup> IERIGŻ-PIB przy określaniu zbiorowości zbędnie zatrudnionej w gospodarstwach rolnych stosuje kryterium niewykorzystanego czasu pracy. Za osoby zbędne uznaje się wszystkie osoby w wieku produkcyjnym pracujące wyłącznie lub głównie w indywidualnym gospodarstwie rolnym, które w ciągu roku pracowały 3 miesiące lub mniej, a także przypadki dłuższego okresu pracy, ale nie więcej niż 3 godziny dziennie. Ponadto te osoby były skłonne podjąć pracę poza użytowanym gospodarstwem. Każdy sposób określania zbędnie zatrudnionych jest obciążony pewnymi niedoskonałościami, które wynikają w głównej mierze ze złożoności istoty bezrobocia w gospodarstwach rodzinnych.

zatrudnienia i segmentacja rynku pracy, które hamują wzrost wydajności uniemożliwiając pełne wykorzystanie potencjału kapitału ludzkiego, a także opóźniają decyzje prokreacyjne.

Z kolei, **niska elastyczność organizacji rynku pracy** przejawia się w niewystarczająco efektywnym zarządzaniu czasem pracy i niskim wykorzystaniem elastycznych sposobów świadczenia pracy (np. różne godziny pracy, możliwość telepracy, praca zdalna, elastyczny czas rozliczenia godzin pracy). Jest to istotne w szczególności dla kobiet powracających na rynek pracy po okresie macierzyństwa i osób zaangażowanych w obowiązki opiekuńcze. W Polsce zaledwie 10% kobiet pracuje w niepełnym wymiarze czasu, przy średniej dla UE-28 wynoszącej ponad 31%. Wynika to z jednej strony z tradycyjnej kultury pracy, z drugiej zaś z problemu niskich płac, które utrudniają utrzymanie gospodarstwa domowego w sytuacji ograniczenia zarobków jego członków. Analiza danych o wynagrodzeniach pokazuje zróżnicowany poziom zarobków w województwach oraz nierównomierny ich wzrost. W 2014 r. najwyższe wynagrodzenie zanotowano w województwie mazowieckim (o ponad 25% wyższe niż przeciętne dla kraju). Relatywnie wysokie były również płace w: dolnośląskim, pomorskim i śląskim, natomiast najniższe – w podkarpackim i warmińsko-mazurskim. Różnica między województwami o najwyższej i najniższej wysokości wynagrodzeń wyniosła ok. 1760 zł. Jednocześnie wyzwaniem pozostaje różnica w płacach między kobietami i mężczyznami. Według danych GUS pochodzących z badania struktury wynagrodzeń według zawodów za 2014 r., wskaźnik zróżnicowania wynagrodzeń kobiet i mężczyzn (tak zwana luka płacowa) wynosi 7,7% na niekorzyść kobiet, co oznacza, że średnio różnica pomiędzy płacami pracowników obu płci wynosiła ponad 760 zł. Różnice te pogłębiły się jeszcze w ostatnich latach w sześciu województwach: podkarpackim, opolskim, wielkopolskim, dolnośląskim, małopolskim i mazowieckim.

Innym zjawiskiem, ograniczającym skuteczność polityk rynku pracy, jest trudna do oszacowania **populacja osób pracujących w „szarej strefie”**. Szara strefa obejmuje nie tylko nielegalne (czy też nieformalne) zatrudnienie, ale także np. zaniżanie uzyskiwanych dochodów czy obrotów firm. Według GUS, szara strefa w Polsce to około 13% PKB, z kolei IBnGR oszacował ją w 2014 r. na ok. 19,5% PKB. W szczególności dotyczy ona w większym nasileniu niektórych sektorów gospodarki (np. rolnictwo, budownictwo, usługi opiekuńcze, sprzętające itp.). Zjawisko szarej strefy wywiera negatywny wpływ na całą gospodarkę, ograniczając wpływy do budżetu, powodując zjawisko nieuczciwej konkurencji, czy wreszcie pozbawiając pracowników zabezpieczenia społecznego.

Warto również zauważyć, iż postęp techniczny przejawiający się, wspomnianą na wstępie, rosnącą digitalizacją i automatyzacją procesów ekonomicznych (również społecznych), może skutkować spadkiem ogólnego popytu na pracę bądź, co bardziej prawdopodobne, istotnymi zmianami w strukturze tego popytu, a w konsekwencji procesami polaryzacji rynku pracy. **Można oczekiwać, że wraz z rozwojem postępu technicznego, który niewątpliwie jest kluczowy dla poprawy pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki, praca ludzka będzie wypierana przez nowoczesne technologie.** Nierozstrzygnięte pozostaje, czy inne sektory gospodarki będą w stanie zaabsorbować te zasoby pracy, a także jakie nowe miejsca pracy, kompensujące utratę tych miejsc w przemyśle, zostaną utworzone.

Wszystkie te zjawiska wymagają efektywnej reakcji ze strony państwa, w tym w szczególności odpowiednio dostosowanej polityki rynku pracy. Uwzględniając fakt zmian demograficznych i stopniowej redukcji nowych zasobów pracy, konieczne jest dostosowanie usług rynku pracy do zmieniających się potrzeb rynku pracy.

## II. Cele i oczekiwane efekty

### *Redukcja ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz poprawa dostępu do usług świadczonych w odpowiedzi na wyzwania demograficzne*

Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski, przy jednoczesnym wzroście spójności społecznej wymaga położenia odpowiedniego nacisku na działania przeciwdziałające ubóstwu Polaków i wyrównujące szanse różnych grup społecznych, w szczególności tych, które są najbardziej zagrożone ubóstwem.

W odpowiedzi na zdiagnozowane, negatywne skutki zmian demograficznych, konieczne jest przede wszystkim poszukiwanie zachęt do zmiany postaw wobec prokreacji, które prowadzić będą do poprawy współczynnika dzietności. Potrzebne do tego są lepsze warunki opieki i kształcenia dzieci, zapewnienie kompleksowej ochrony zdrowia prokreacyjnego (co spowoduje obniżenie liczby par bezdzietnych oraz poprawę trendów demograficznych), wsparcie opieki zdrowotnej nakierowanej również na osoby pracujące jak i zagrożone utratą pracy z przyczyn zdrowotnych, zwiększenie dostępności do taniego mieszkalnictwa, efektywniejsze i bardziej elastyczne rozwiązania, pozwalające łączyć ambicje zawodowe z aspiracjami rodzinnymi i na podobnych zasadach – pracę w rolnictwie z pracą najemną poza tym sektorem.

Świadczenie zintegrowanych usług społecznych przyczyni się zarówno do poprawy skuteczności i efektywności tych usług, jak i do zapewnienia ich lepszego wykorzystania oraz zwiększenia ich zasięgu.

Starzejące się społeczeństwo wymagać będzie z jednej strony większych nakładów finansowych dla sektora „białej” gospodarki, z drugiej zaś rozwijania nowej gałęzi tzw. „srebrnej” gospodarki, dzięki której poszerzy się zakres usług oraz asortyment produktów dla osób starszych – wszystko to zaś doprowadzi do poprawy jakości i samodzielności życia, w tym dłuższej aktywności zawodowej.

### *Wzrost i poprawa wykorzystania potencjału kapitału ludzkiego na rynku pracy*

Polska gospodarka potrzebuje zarówno kapitału finansowego, jak i kapitału ludzkiego. Niskie – na tle innych krajów Europy Zachodniej – wskaźniki zatrudnienia wskazują, że dla osiągnięcia przewag konkurencyjnych konieczne jest zwiększenie poziomu aktywności zawodowej mieszkańców Polski. W konsekwencji będzie to miało przełożenie na zmniejszenie poziomu ubóstwa, zwiększenie dochodów gospodarstw domowych i całościowy rozwój gospodarczy Polski. Długofalowo zaś powinno zmniejszać zróżnicowania społeczne i sprzyjać budowaniu spójności społecznej. Będzie to możliwe dzięki odpowiedniemu zaangażowaniu tej części kapitału ludzkiego, która obecnie (z różnych przyczyn) pozostaje nieaktywna na rynku pracy (w tym zwłaszcza osób młodych, osób z niepełnosprawnościami, kobiet i osób 50+, osób odchodzących z rolnictwa do innych sektorów gospodarki oraz bezrobocia ukrytego w rolnictwie).

Dzięki poprawie instytucjonalnych warunków opieki nad najmłodszymi dziećmi, poprzez tworzenie nowych miejsc opieki w różnych formach (np. żłobek, usługa opiekuna dziennego, klub dziecięcy), zwiększy się odsetek dzieci w wieku 0–3 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej. Umożliwi to łączenie ambicji zawodowych z aspiracjami rodzinnymi i pozwoli na zwiększenie zatrudnienia, zwłaszcza kobiet. Równoległe zostaną wprowadzone ułatwienia w zatrudnianiu przez osoby fizyczne osób do opieki nad dziećmi czy osobami starszymi lub chorymi (opieka nieinstytucjonalna w domu osoby).

Poprzez działania na rzecz aktywizacji zawodowej grup nieaktywnych na rynku pracy zwiększy się zatrudnienie osób w wieku 20–64 lata, co w konsekwencji będzie miało przełożenie również na zmniejszenie poziomu ubóstwa, zwiększenie dochodów gospodarstw domowych i wzrost gospodarczy.

Rozszerzone zostaną także możliwości wykonywania pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, w elastycznych godzinach i pracy na odległość oraz możliwości wykonywania pracy dzięki poprawie wahadłowej mobilności przestrzennej.



### III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Wskaźnik zatrudnienia kobiet z najmłodszym dzieckiem w wieku do 5 lat wg BAEL	%	64,1 (2015)	<b>65,0</b>	70,0	GUS
Stopa ubóstwa skrajnego	%	6,5 (2015)	<b>5,5</b>	4,5	GUS
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym (po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych)	%	17,6 (2015)	<b>14,0</b>	12,0	GUS
Odsetek dzieci w wieku 0–3 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej	%	8,1 (2015)	<b>10,0</b>	33,0	MRPiPS
Wskaźnik aktywnego starzenia się (AAI)	wskaźnik syntetyczny	28,1 (2014)	<b>30,0</b>	35,0	MRPiPS
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata wg BAEL	%	67,8 (2015)	<b>71,0</b>	73,0	GUS
Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi	współczynnik	22,8 (2015)	<b>28,5</b>	35,4	GUS
Liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców	sztuki	367 (2015)	<b>389</b>	435	GUS

### IV. Kierunki interwencji

#### 1. Aktywna polityka prorodzinna

Aktywna polityka rodzinna, łagodząca negatywne trendy demograficzne, to szereg działań o charakterze finansowym, instytucjonalnym i prawnym, obejmujących takie obszary jak: zdrowie, opieka nad dzieckiem, system podatkowy, dostęp do mieszkań, możliwość godzenia ról zawodowych i rodzinnych, elastyczność rynku pracy. To również działania promujące wartości rodzinne oraz zdrowie prokreacyjne. Skuteczna realizacja tej polityki wymaga podejmowania działań skoordynowanych i długofalowych. Należy jednak podkreślić, iż wiele elementów tego procesu jest już prowadzonych równolegle. Istniejące rozwiązania w tym zakresie (np. urlopy), bezpośrednie wsparcie finansowe dla rodzin posiadających dzieci (Program 500+) zostaną wzmocnione poprawą dostępności usług opieki nad dziećmi do lat 3, poprzez tworzenie nowych miejsc opieki w różnych formach (np. żłobek, usługa opiekuna dziennego, klub dziecięcy). Prowadzone będą również inwestycje w rozwój edukacji przedszkolnej i zmniejszenie dysproporcji w jej upowszechnieniu – zwłaszcza pomiędzy miastem a wsią. Szczególnej uwagi wymaga sytuacja rodzin z osobą niepełnosprawną, w tym z dzieckiem niepełnosprawnym, cechujących się niską aktywnością zawodową i społeczną opiekunów oraz wysokim ryzykiem ubóstwa ekonomicznego. Niepełnosprawność wpływa na wiele obszarów życia rodziny, tj. na jej sytuację materialną, społeczną czy też zdrowotną.

Krótkookresowo wyzwania demograficzne dla rynku pracy mogą być łagodzone m.in. poprzez odpowiednio zaplanowane procesy migracyjne, niemniej jednak docelowo głównym instrumentem poprawy sytuacji demograficznej kraju powinna być skuteczna polityka prorodzinna. Aby było to możliwe, niezbędne jest stworzenie systemu zachęt do posiadania większej liczby dzieci i warunków dla ich wychowania, przy zachowaniu zasady pomocniczości ze strony państwa i współdzielenia kosztów realizacji usług na rzecz opieki i wychowania przez różne strony (państwo, samorząd, rodzice, pracodawcy). Konieczne jest również podjęcie działań mających na celu ograniczenie negatywnych skutków niepełności, szczególnie w sytuacji niskiego przyrostu naturalnego m.in. poprzez wprowadzenie w życie *Programu kompleksowej ochrony zdrowia prokreacyjnego w Polsce*. Skuteczna polityka rodzinna możliwa jest do osiągnięcia poprzez różnicowanie działań i kompleksowość ich oferty, na którą będą składały się zarówno bezpośrednie

transfery finansowe zapobiegające ubóstwu rodzin z dziećmi (np. program Rodzina 500+), zmiany prawne czy organizacyjne, wspomagające wychowywanie dzieci (przedszkola, urlopy macierzyńskie, rodzicielskie i wychowawcze), jak i zachęty do podejmowania pracy przez rodziców (preferencyjny system podatkowy i zasiłkowy). Aby polityka prorodzinna miała także długofalowy wymiar finansowy, należy dokonać jej krytycznego przeglądu, którego celem byłoby m.in. uspołnienie różnych programów, strategii oraz mechanizmów wspierania rodzin, w tym m.in. waloryzacji kwot i progów przyznawania różnego typu świadczeń, przegląd istniejących ulg i stawek podatkowych.

Jedynie równoległe działania podejmowane we wszystkich tych obszarach pozwolą w pełni wykorzystać potencjał polityki rodzinnej na rzecz odpowiedzialnego rozwoju.

#### Działania do 2020 r.:

- Dalszy rozwój zróżnicowanych form opieki nad dziećmi (wzrost dostępności i jakości usług opiekuńczych i wczesno-edukacyjnych).
- Ujednoczenie i wzmocnienie systemu wsparcia rodziny, w tym m.in. wsparcie finansowe rodziców z dziećmi w ramach programu *Rodzina 500+*.
- Przygotowanie i wprowadzenie rozwiązań prawno-organizacyjnych oraz finansowych na rzecz wsparcia psychologicznego, zdrowotnego, społecznego, funkcjonalnego i ekonomicznego rodzin z osobami niepełnosprawnymi.

#### Działania do 2030 r.:

- Wprowadzenie zmian w organizacji opieki zdrowotnej, prowadzenie szerokiej edukacji zdrowotnej, adaptacja nowych standardów postępowania w opiece specjalistycznej, poprawa zdrowia prokreacyjnego (w tym m.in. poprawy stanu zdrowia w zakresie zidentyfikowanych chorób utrudniających posiadanie potomstwa).
- Przegląd i lepsze dopasowanie systemu wsparcia finansowego (w tym systemu podatkowego) do potrzeb rodzin z dziećmi.
- Wdrażanie i aktualizacja rozwiązań prawno-organizacyjnych oraz finansowych na rzecz wsparcia psychologicznego, zdrowotnego, społecznego, funkcjonalnego i ekonomicznego rodzin z osobami niepełnosprawnymi.

#### **Projekty strategiczne:**

**Polityka rodzinna i opieka na dzieci** – kompleksowe i systemowe wspieranie rodzin z dziećmi – uwzględnia m.in. systemowe zapewnienie opieki instytucjonalnej nad małymi dziećmi (do lat 3), umożliwiające aktywizację zawodową rodziców i opiekunów oraz program zwiększenia liczby miejsc wychowania przedszkolnego i podniesienie jakości edukacji przedszkolnej.

**Zdrowa Mama** – działania szkoleniowe i informacyjne, mające na celu poprawę wiedzy społeczeństwa na temat zdrowia prokreacyjnego, poprawę kwalifikacji i umiejętności lekarzy i położnych, zapewnienie dostępu do kompleksowej diagnostyki i leczenia niepłodności, zabezpieczenie płodności wśród pacjentek leczących się z powodów onkologicznych (Program kompleksowej ochrony zdrowia prokreacyjnego), podniesienie jakości opieki okołoporodowej, udoskonalenie i rozwój profilaktyki dla kobiet w ciąży (i dzieci w okresie prenatalnym) oraz matki i dziecka po jego urodzeniu ze szczególnym uwzględnieniem upowszechniania karmienia piersią (Ogólnopolski program upowszechniania karmienia piersią).

**Program kompleksowego wsparcia dla rodzin *Za życiem*** – kompleksowe rozwiązania, dotyczące wsparcia rodzin z osobą niepełnosprawną, w tym z dzieckiem niepełnosprawnym, w szczególności w obszarach dotyczących wsparcia dla kobiet w ciąży, wczesnego wspomaganie dziecka i jego rodziny, usług wspierających i rehabilitacyjnych, zdrowotnych, edukacyjnych, wsparcia mieszkaniowego, a także koordynacji, poradnictwa i informacji. Przyjęte w Programie rozwiązania mają na celu umożliwienie rzeczywistej i pełnej integracji społecznej osób niepełnosprawnych oraz wsparcie psychologiczne, społeczne, funkcjonalne i ekonomiczne ich rodzin.

## 2. Poprawa dostępności do usług, w tym społecznych i zdrowotnych

Efektywnie realizowane (dostępne, dobrej jakości) usługi publiczne są istotnym czynnikiem regulacji zachowań społecznych i poprawy jakości życia. Kierunek interwencji działań i środków publicznych w tym zakresie zakłada m.in. wsparcie deinstytucjonalizacji opieki nad osobami niesamodzielnymi, możliwie szeroki rozwój usług środowiskowych (opiekuńczych oraz asystenckich), a także wsparcie rodziny i opiekunów faktycznych w pełnieniu ich roli opiekuńczo-wychowawczej np. w postaci tworzenia regionalnych centrów wsparcia opiekunów nieformalnych/faktycznych osób niesamodzielnych – starszych, niepełnosprawnych. Działania te mają na celu przede wszystkim odciążenie rodzin, a tym samym odraczenie w czasie konieczności całodobowej opieki instytucjonalnej nad podopiecznym i zwiększenie szans na zatrudnienie opiekunów, a także wzrost jakości opieki domowej sprawowanej nad osobami niesamodzielnymi.

Deinstytucjonalizacja zakłada stopniowe ograniczanie udziału osób przebywających w placówkach zamkniętych na rzecz zwiększania udziału wsparcia środowiskowego, co (ze względu na wciąż duży i rosnący w dłuższej perspektywie popyt) niekoniecznie oznacza ograniczanie liczby miejsc w samych instytucjach opiekuńczych. Z jednej strony umożliwi to aktywizację osób w wieku aktywności zawodowej, obciążonych dziś obowiązkami opiekuńczymi nad osobami niesamodzielnymi (dzieci, dorosłe osoby z niepełnosprawnością, rodzice), z drugiej zaś może sprzyjać podjęciu aktywności zawodowej osobom, które potrzebują szczególnego wsparcia w tym zakresie (np. osoby z niepełnosprawnościami).

Obok usług społecznych to także podejmowanie działań projakościowych w systemie ochrony zdrowia, które ułatwią dostęp do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług zdrowotnych. Istotnymi elementami tych działań będzie profilaktyka zdrowotna osób pracujących, pozwalająca na dłuższe funkcjonowanie na rynku pracy i lepszą jakość życia w późniejszym wieku oraz preferowanie realizacji tych usług przez podmioty niekomercyjne, o misji społecznej (np. podmioty ekonomii społecznej).

Ważną rolę w dostępie do wysokiej jakości usług mogą pełnić również działania na rzecz poprawy wahadłowej mobilności przestrzennej oraz zwiększenia dostępności do tanich mieszkań na wynajem, pozwalające na większą mobilność wewnątrz krajową. Kompleksowa interwencja powinna zakładać rozwój usług nie tylko na poziomie lokalnym (gminy, powiatu), ale także tych o charakterze ponadlokalnym, do których dostęp jest dziś najbardziej utrudniony. Szczególne znaczenie w tym kontekście mają działania poprawiające dostępność przestrzeni, transportu, dóbr i usług, które zwiększają udział np. osób starszych czy niepełnosprawnych w życiu społecznym – np. dzięki stosowaniu zasad projektowania uniwersalnego.

### Działania do 2020 r.:

- Wsparcie rozwoju (w tym standaryzacja i certyfikacja jakości) usług asystenckich i opiekuńczych, w szczególności w warunkach domowych i pół-stacjonarnych. Włączanie obywateli i podmiotów ekonomii społecznej (w tym organizacji pozarządowych) w realizację usług społecznych na rzecz osób niesamodzielnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym.
- Wsparcie rozwoju społecznej funkcji gospodarstw rolnych, łączącej rolnictwo wielofunkcyjne i usługi o charakterze społecznym (lub zdrowotnym) na poziomie lokalnym, umożliwiające dywersyfikację dochodów rolników połączoną z szerszą ofertą usług socjalnych dla osób starszych i niepełnosprawnych.
- Promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów (wolontariat seniorów, pomoc sąsiedzka).
- Zwiększenie dostępu do taniego mieszkalnictwa (mieszkania na wynajem), poprawa funkcjonowania prywatnego rynku najmu (m.in. poprzez reformę prawa lokatorskiego łączącą ochronę interesów osób prywatnych i firm oferujących mieszkania na wynajem), rozwój mieszkalnictwa wspomaganego na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

### Działania do 2030 r.:

- Optymalizacja mobilności przestrzennej w dojazdach do pracy oraz racjonalizacja przestrzennej lokalizacji obiektów świadczących usługi społeczne (w tym edukacyjne i zdrowotne).
- Poprawa dostępu do produktów i usług umożliwiających mobilność społeczną i zawodową oraz zwiększających autonomię funkcjonowania społecznego (np. teleopieki, sprzętu rehabilitacyjnego, sprzętu kompensacyjnego, innowacyjnych technologii wspomagających dla osób starszych,

niesamodzielnych i niepełnosprawnych, bezpiecznych środków/usług transportowych, nowoczesnego sprzętu komputerowego).

- Wzmocnienie socjalnej i zdrowotnej funkcji placówek edukacyjnych i oświatowych.
- Podejmowanie działań służących poprawie świadomości demograficznej społeczeństwa.

#### Projekty strategiczne:

**Narodowy Program Mieszkaniowy** – nowa polityka mieszkaniowa, integrująca sfery legislacyjne i finansowe, zmierzająca do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych niezamożnych rodzin (m.in. tanie mieszkania na wynajem, system oszczędzania na cele mieszkaniowe).

**Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo\*Uczestnictwo\*Solidarność** – reforma opieki nad osobami niesamodzielnymi, w tym: wypracowanie kryteriów oceny niesamodzielności, uregulowanie zasad finansowania usług opiekuńczych, opracowanie strategii deinstytucjonalizacji usług oraz rozwój opieki formalnej w warunkach domowych i pół-stacjonarnych.

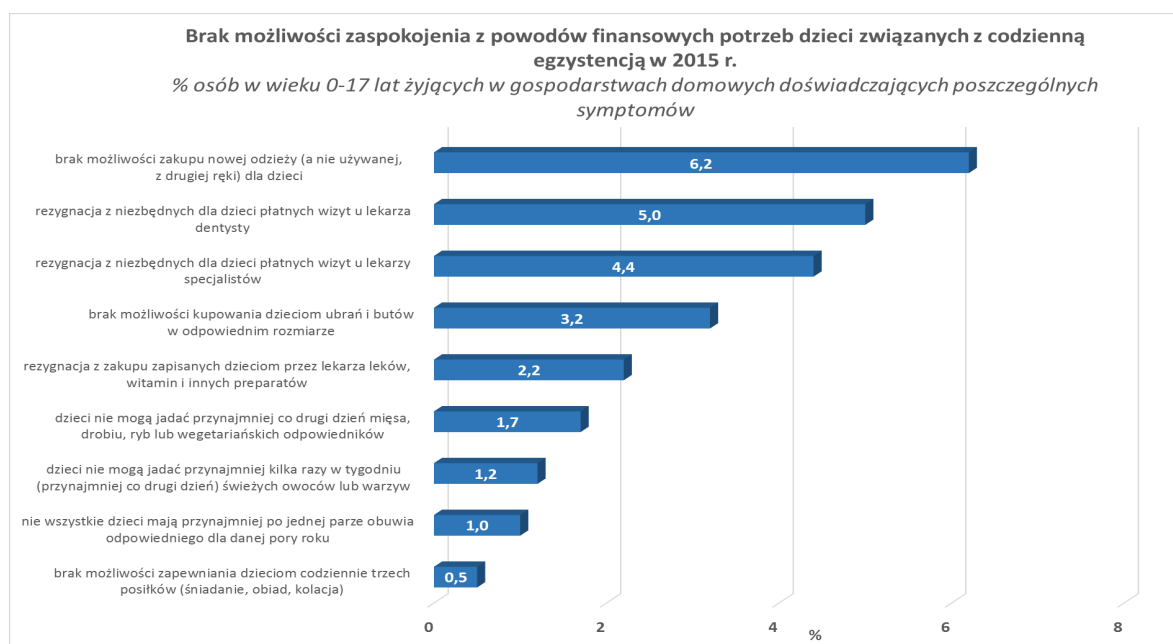
**(NIE)Samodzielni** – zintegrowane wiązki usług społecznych na rzecz osób niesamodzielnych, które zmniejszą ryzyko nadmiernego obciążenia opieką opiekunów nieformalnych (opieka wspierająca, opieka „wychnieniowa”, opieka zastępcza) oraz umożliwią im łączenie aktywności społecznej i zawodowej z opieką.

**Przestrzeń dla wszystkich** – standardy dostępności definiujące rozwiązania techniczne i przestrzenne, zgodne z zasadami projektowania uniwersalnego, w celu zapewnienia pełnej dostępności przestrzeni publicznej (w tym dostosowywania środków transportu) do potrzeb osób o ograniczonej sprawności lub mobilności.

### 3. Wsparcie grup zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem oraz zapewnienie spójności działań na rzecz integracji społecznej

Problem ubóstwa i związanego z nim ryzyka wykluczenia społecznego jest problemem dotyczącym znacznej części społeczeństwa polskiego, które nierównomiernie korzystało z dotychczasowego rozwoju gospodarczego kraju.

Jedną z grup najbardziej narażonych na ryzyko ubóstwa są rodziny wielodzietne i rodziny niepełne. Problem ten dotyka w dużym stopniu także dzieci i młodzież (zwłaszcza z niepełnosprawnością) oraz rodziny, w których co najmniej jeden opiekun nie posiada zatrudnienia. Wg danych GUS z 2015 r. problem ubóstwa skrajnego dotyka ok. 9% dzieci w Polsce.



Źródło: II edycja Badania Spójności Społecznej, GUS

Inną grupą zagrożoną ubóstwem i wykluczeniem społecznym są seniorzy, którzy z powodu chorób towarzyszących zaawansowanemu wiekowi, zmuszeni są przeznaczyć na leki dużą część swojego dochodu lub nawet rezygnują z leczenia z powodu niewystarczających środków finansowych. Ubóstwo ekonomiczne wiąże się więc z deprawacją w innych obszarach życia (zdrowie, wypoczynek, rozrywka, edukacja), ograniczając szanse rozwojowe osób o niskich dochodach.

Z jednej strony wsparcie państwa powinno więc polegać na selektywnych świadczeniach społecznych oraz instrumentach kompensacyjno-wyrównawczych, skierowanych bezpośrednio do tych grup. Z drugiej zaś, podejmowane muszą być działania na rzecz wyrównywania szans rozwojowych i przeciwdziałania zaniedbaniom wynikającym z deficytów społecznych i ekonomicznych. Konieczne są też na większą skalę działania profilaktyczne i podejmowanie interwencji/pomocy na możliwie wczesnym etapie, aby nie doprowadzać do pogłębiania procesów wykluczenia społecznego. Z uwagi na wielość możliwych źródeł świadczeń społecznych i podmiotów odpowiedzialnych za przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu, wskazane jest prowadzenie działań zmierzających do usprawnienia zarządzania polityką na rzecz redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego z poziomu krajowego.

Kluczową rolę we wspieraniu integracji społecznej mogą odegrać podmioty ekonomii społecznej i organizacje pozarządowe. Wykorzystując zasoby i działając w obszarach uznawanych za nieefektywne w kategoriach działalności komercyjnej (m.in. obszarze usług społecznych użyteczności publicznej), mogą stać się ważnym ogniwem łączącym cele społeczne z działalnością gospodarczą. Celem tych działań powinna być budowa modeli rozwoju gospodarczego w skali lokalnej, opartych o zasady sprawiedliwości społecznej i odpowiedzialnego rozwoju.

#### Działania do 2020 r.:

- Uspójnienie systemu programowania i realizacji polityki integracji społecznej (różnych szczebli), w tym m.in. zmiana modelu funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej, szersze wykorzystanie aktywizacji zawodowej w podmiotach reintegracyjnych (W TZ, CIS, KIS), większy udział podmiotów ekonomii społecznej w realizacji zadań i usług, w celu skuteczniejszej aktywizacji zawodowej uczestników zajęć rehabilitacyjnych i reintegracyjnych oraz lepsze adresowanie pomocy i egzekwowanie warunków jej udzielania.
- Tworzenie i wdrażanie sieci usług i programów aktywizacyjnych, rehabilitacyjnych, resocjalizacyjnych (w szczególności dla osób z niepełnosprawnością) – od aktywizacji społecznej do włączenia społecznego i zawodowego.
- Rozpoczęcie prac legislacyjnych związanych z przygotowaniem projektu ustawy kompleksowo regulującej sferę ekonomii społecznej, w tym zasady udziału podmiotów ekonomii społecznej w realizacji zadań publicznych.
- Rozwijanie sektora ekonomii społecznej jako miejsca aktywizacji i pracy dla osób o ograniczonej zatrudnialności na otwartym rynku (np. wsparcie tworzenia PES i usługi dla PES, instrumenty zwrotne, partnerstwo publiczno-społeczne).
- Poprawa dostępu do leków dla osób w podeszłym wieku poprzez niwelowanie ekonomicznej bariery związanej z kosztem zakupu leków.
- Poszukiwanie innowacyjnych metod aktywizacji osób pozostających poza rynkiem pracy (np. innowacje i obligacje społeczne, adresowanie wielu problemów społecznych w ramach jednego przedsięwzięcia).
- Poprawa dostępności edukacji (edukacja włączająca) dla osób niepełnosprawnych (zwłaszcza edukacji zawodowej i edukacji na poziomie wyższym).

#### Działania do 2030 r.:

- Wzmacnianie więzi międzypokoleniowych i międzysąsiedzkich w otoczeniu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

#### **Projekty strategiczne:**

**Skuteczna pomoc społeczna** – usprawnienie funkcjonowania polityki na rzecz włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa poprzez poprawę potencjału i efektywności instytucji pomocy społecznej.

**Ekonomia solidarności społecznej** – program wzmocnienia sektora ekonomii społecznej (w szczególności w realizacji usług społecznych użyteczności publicznej na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym), łączący w sobie założenia programów: Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej i Funduszu Inicjatyw Obywatelskich.

**Włączeni w edukację** – nowy model kształcenia dzieci, młodzieży i dorosłych z niepełnosprawnościami i specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, zmierzający do większej aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych absolwentów szkół i uczelni.

**Leki 75+** – program zapewniający osobom po ukończeniu 75. roku życia bezpłatny dostęp do wybranych leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych.

**Inkubator Innowacji Społecznych** – system identyfikacji i testowania nowych rozwiązań i narzędzi dla eliminacji lub ograniczenia problemów społecznych.

#### 4. Rynek pracy zapewniający wykorzystanie potencjału zasobów ludzkich dla rozwoju Polski

W związku z obserwowanym ubytkiem zasobów siły roboczej na rynku pracy kluczową rolę w najbliższych latach odgrywać będzie aktywizacja zawodowa rezerw kapitału ludzkiego z grup dotychczas szczególnie zagrożonych bezrobociem i dezaktywizacją: osób młodych, kobiet (w tym matek nieaktywnych zawodowo), osób niepełnosprawnych, osób w wieku 50+, osób długotrwale bezrobotnych oraz w sektorach, gdzie występuje bezrobocie ukryte (np. w rolnictwie). Należy tu odróżnić osoby w zasadzie gotowe do podjęcia pracy i osoby z określonymi deficytami. Wobec pierwszych działania aktywizacyjne będą realizowane przede wszystkim poprzez aktywne instrumenty rynku pracy (np. szkolenia, staże, praktyki, dotacje i instrumenty zwrotne), poprawę współpracy instytucji rynku pracy z pracodawcami oraz likwidowanie barier do podejmowania zatrudnienia – w tym również z wykorzystaniem programów współfinansowanych ze środków unijnych. Z kolei w przypadku osób w szczególnie trudnej sytuacji, które często nie są w stanie poradzić sobie na otwartym rynku pracy, zastosowane zostaną instrumenty ekonomii społecznej.

W przypadku osób niepełnosprawnych, należy koncentrować się na tworzeniu warunków do ich wczesnego powrotu do pracy i utrzymania się w zatrudnieniu m.in. poprzez stymulację motywacji, rehabilitację zdrowotną, uzupełnianie kwalifikacji czy likwidację barier mentalnych i środowiskowych. W tym celu należy stworzyć sieć synergicznych powiązań pomiędzy różnymi instytucjami (np. ZUS, KRUS, PFRON, JST, placówki medyczne). Istnieje także konieczność podejmowania kompleksowych i wielowymiarowych działań z zakresu rehabilitacji medycznej (w tym psychologicznej), społecznej i zawodowej, prowadzących do pełnego włączenia społecznego przy zastosowaniu Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia (ICF).

##### Działania do 2020 r.:

- Przeciwdziałanie segmentacji rynku pracy m.in. poprzez: lepsze wykorzystanie mechanizmów regulacji rynku pracy (zarówno istniejących, jak i wprowadzanie nowych), wyrównywanie kosztów pracy pomiędzy umowami cywilno-prawnymi a pracą świadczoną na podstawie kodeksu pracy (np. stawka minimalna za pracę, jednolite zasady podatkowo-ubezpieczeniowe, redukcja klina podatkowego dla najmniej zarabiających), stosowanie minimalnej stawki godzinowej dla niektórych umów cywilnoprawnych, lepsze egzekwowanie obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących zakazu zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, umożliwienie osobom na umowach cywilnoprawnych zrzeszania się w związki zawodowe, wykorzystanie potencjału rad pracowniczych, zmiany w funkcjonowaniu agencji pracy i zatrudnieniu pracowników tymczasowych, przeciwdziałanie jakiegokolwiek dyskryminacji w zatrudnieniu.
- Aktywizacja zawodowa osób biernych zawodowo oraz długotrwale bezrobotnych (w tym szczególnie osób młodych z tzw. kategorii NEET), osób z niepełnosprawnościami, kobiet.
- Wspieranie aktywności zawodowej kobiet m.in. poprzez odpowiednio ukierunkowane programy finansowego wsparcia rodzin (np. wg zasady „złotówka” za „złotówkę”), rozwój różnych form opieki nad dziećmi, programy podnoszenia kwalifikacji pracowników po przerwie w zatrudnieniu.
- Wspieranie aktywności zawodowej osób po 50. roku życia m.in. poprzez aktywne instrumenty rynku pracy, programy uzupełniania lub zmiany kwalifikacji, profilaktykę zdrowotną, elastyczne

formy i sposoby świadczenia pracy, przeciwdziałanie dyskryminacji w zatrudnieniu, zachęty do dłuższej aktywności na rynku pracy.

- Poprawa przepływu niewykorzystanych zasobów pracy z rolnictwa do innych sektorów poprzez ułatwianie nabywania umiejętności i kwalifikacji zawodowych (w szczególności osób z małych i średnich gospodarstw rolnych), szkolenia i treningi budowania otwartości i aktywności na rynku pracy, podnoszenie umiejętności związanych z wykorzystywaniem technologii ICT i prowadzeniem działalności gospodarczej, rozwój doradztwa zawodowego oraz umożliwianie łączenia pracy zawodowej z aktywnością w rolnictwie.
- Programy profilaktyki, wczesnego wykrywania problemów zdrowotnych zasobów pracy oraz zagrożeń niepełnosprawnością, kompleksowe programy rehabilitacji i przekwalifikowania pracowników długotrwale pracujących w warunkach negatywnie wpływających na zdrowie, ułatwiające powrót do zatrudnienia, wydłużenie aktywności zawodowej lub zmianę miejsca pracy (np. badania przesiewowe, systemy wczesnego wparcia w środowisku).
- Wypracowanie zindywidualizowanych rozwiązań trwale aktywizujących osoby niepełnosprawne na rynku pracy oraz efektywnych mechanizmów wsparcia pracodawców w procesie zatrudniania osób niepełnosprawnych.

#### Działania do 2030 r.:

- Promowanie stabilnych form zatrudnienia i jednocześnie elastycznych metod organizacji pracy poprzez zapewnianie bezpieczeństwa zatrudnienia (umowy na czas nieokreślony, aktywne programy rynku pracy dające pewność, że szybko znajdzie się pracę), bezpieczeństwo dochodu (zasiłki dla osób bezrobotnych i inne świadczenia zapewniające zastępczy dochód w czasie bezrobocia lub sprawowania opieki), elastyczność sposobu świadczenia pracy (np. niepełny wymiar czasu pracy, różne godziny pracy, możliwość telepracy, elastyczny czas rozliczenia godzin pracy), a także działania poprawiające elastyczność rynku pracy, produktywność wewnątrz firmy, łączenie życia zawodowego z rodzinnym oraz ułatwiające przepływ pracowników do firm o wyższej produktywności.
- Upowszechnianie koncepcji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (CSR), wiedzy o zmianach zachodzących na rynku pracy, zarządzaniu wiekiem i różnorodnością w miejscu pracy, pomocy w organizacji miejsca pracy dla osób o specjalnych potrzebach i osób z niepełnosprawnościami (np. standardy CSR-D), w tym pracowników z małymi dziećmi w celu umożliwienia łączenia życia zawodowego z rodzinnym.
- Dostosowanie polityki i usług rynku pracy (m.in. w oparciu o przegląd wyników reformy z 2014 r.) do zmieniających się potrzeb, wynikających m.in. ze zmian demograficznych i procesów migracyjnych (mniejsza liczba uczniów, absolwentów i potencjalnych pracowników, rozwój oferty edukacyjnej i zawodowej dla migrantów ekonomicznych, szersza współpraca z pracodawcami).
- Tworzenie warunków dla rozwoju „białej” i „srebrnej” gospodarki oraz ekonomii społecznej zakorzenionej w społeczności lokalnej.

#### **Projekty strategiczne:**

**Gwarancje dla młodzieży** – program indywidualnej i kompleksowej aktywizacji zawodowo-edukacyjnej osób młodych, wchodzących na rynek pracy (bezrobotnych, biernych zawodowo oraz poszukujących pracy). Gwarancje są częścią „Pakietu na rzecz zatrudnienia młodzieży” wypracowanego przez Komisję Europejską.

**Nowe szanse dla wsi** – program aktywizacji zawodowej rolników oraz osób związanych z rolnictwem dla potrzeb pozarolniczego rynku pracy, z wykorzystaniem instrumentów finansowanych ze środków polityki spójności, PROW 2014–2020 oraz krajowych instrumentów rynku pracy.

**Strategia na rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2017–2030** – pozwoli na ustanowienie całościowych ram polityki krajowej na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Będzie realizowana poprzez różne programy z zakresu poszczególnych polityk publicznych, w tym Narodowy Program Zatrudnienia Osób Niepełnosprawnych. Przewiduje m.in. stworzenie indywidualnej ścieżki rozwoju edukacyjnego i zawodowego osoby z niepełnosprawnościami przy wsparciu finansowym państwa.

## 5. Polityka migracyjna jako instrument zarządzania zasobami ludzkimi

Kompleksowa polityka migracyjna Polski powinna mieć charakter wielowymiarowy, uwzględniający migracje o charakterze zewnętrznym, zarówno te dotyczące imigracji, jak i emigracji, a także brać pod uwagę ich charakter (czasowy, trwały, zarobkowy itp.). W odniesieniu do obserwowanego w ostatnich latach procesu napływu migrantów na dużą skalę warto zauważyć, że rosnąca atrakcyjność gospodarcza Polski, dla osób z krajów nie będących częścią wspólnoty europejskiej, może pociągać za sobą także szereg konsekwencji: politycznych (percepcja naszego kraju i obywateli za granicą), ekonomicznych (utrzymanie konkurencyjności gospodarczej) czy społecznych (integracja imigrantów w społeczeństwie, zjawisko ksenofobi i nietolerancji). Niezwykle ważne jest więc oddziaływanie na procesy migracyjne w sposób zaplanowany, pozwalający na zrealizowanie bardzo konkretnych wyzwań i celów. Jednocześnie należy minimalizować prawdopodobieństwa wystąpienia różnego rodzaju ryzyk i zagrożeń charakterystycznych dla współczesnego świata (nierówności społeczne, kryzysy humanitarne, zagrożenia bezpieczeństwa). Kwestią zasadniczą jest więc opracowanie długofalowej, strategicznej i spójnej wizji polityki migracyjnej. Powinna ona nie tylko pozwolić na sprawniejsze zarządzanie migracjami np. zorientowanie procesu imigracji na problemach ludnościowych państwa związanych z depopulacją, starzeniem społeczeństwa i kurczącymi zasobami na rynku pracy, ale także wykorzysta doświadczenia innych państw europejskich, które sobie z wyzwaniami związanymi z napływem cudzoziemców nie zawsze skutecznie poradziły.

W perspektywie krótkookresowej, w celu uzupełnienia niedoborów zasobów pracy w niektórych sektorach (np. tzw. usługi opiekuńcze, budownictwo, medycyna), istotną rolę odgrywać może także właściwie realizowana polityka migracji zarobkowych, w tym także stosowanie odpowiednich zachęt dla obywateli państw trzecich. Obecna polityka migracji zarobkowych oceniana jest pozytywnie pod kątem łatwości i elastyczności zatrudnienia cudzoziemców (zwłaszcza obywateli Ukrainy). W ciągu ostatnich kilku lat kilkukrotnie wzrosła liczba cudzoziemców pracujących w Polsce. Uzupełniają oni w chwili obecnej przede wszystkim niedobory w sektorach i zawodach niewymagających wysokich kwalifikacji, liczba sektorów i zawodów, a także regionów, w których znajdują oni pracę, jednak stopniowo rośnie. Dzięki stosowaniu preferencji geograficznych w ostatnich latach znacznie wzrósł udział cudzoziemców z krajów bliskich Polsce kulturowo, co sprzyja ich integracji społecznej i asymilacji. Wyzwaniem, które wraz ze zmianami demograficznymi odgrywać będzie coraz większą rolę, jest także zapewnienie, by do Polski przyjeżdżali migranci o wysokich lub rzadkich kwalifikacjach, uzupełniając tym samym lukę kapitału ludzkiego w sektorach o wysokim popycie na kwalifikacje. Jednocześnie poziom zatrudnienia cudzoziemców nie może negatywnie wpływać na utrzymanie lub zdobycie zatrudnienia przez polskich obywateli.

W odniesieniu do emigracji mamy do czynienia z niezwykle skomplikowanym procesem, zależnym między innymi od sytuacji gospodarczej w kraju i na świecie oraz zmieniających się uwarunkowań społecznych i cykli rozwojowych. O ile w perspektywie krótkoterminowej korzyści wynikające z emigracji wydają się przeważać, to w długim okresie, w sytuacji prognozowanego rozwoju polskiej gospodarki, mogą okazać się mniej znaczące. Pozostawanie za granicą tak licznej diaspory może wręcz negatywnie wpływać na potencjał rozwojowy Polski. Zadaniem państwa powinno być zatem prowadzenie racjonalnej polityki migracyjnej poprzez przeciwdziałanie trwałemu odpływowi wysoko wykwalifikowanych kadr z rynku krajowego. Należy także działać na rzecz ograniczenia emigracji długookresowej i tworzenia zachęt do powrotu Polaków do kraju, wraz z zasobem cennych umiejętności nabytych podczas pracy za granicą. Oznacza to konieczność realizacji przez instytucje publiczne spójnych działań integracyjnych, informacyjnych oraz wprowadzenia nowych instrumentów w postaci zachęt w polityce mieszkaniowej, prorodzinnej czy edukacyjnej dla rodaków wyrażających chęć powrotu do kraju.

### Działania do 2020 r.:

- Przygotowanie koncepcji odpowiedzialnej polityki imigracyjnej (opartej np. o system punktowy), ukierunkowanej na potrzeby rynku pracy i polskich przedsiębiorców (w szczególności w sektorach, w których odnotowuje się deficyt podaży pracy), pozwalającej jednocześnie zachowywać odpowiednie standardy w obszarze zatrudnienia (wprowadzanie ułatwień dla cudzoziemców o kwalifikacjach potrzebnych na polskim rynku pracy, doskonalenie systemów monitorowania zatrudniania cudzoziemców, współpraca z partnerami zagranicznymi i krajowymi w obszarze migracji zarobkowych do Polski).



- Tworzenie ścieżek integracji dla wybranych kategorii cudzoziemców oraz członków ich rodzin, m.in. dla pracowników z kwalifikacjami i kompetencjami najbardziej potrzebnymi dla polskiego rynku pracy, w tym programów rozwijania i uzupełniania kompetencji i kwalifikacji (np. szkolenia językowe, treningi umiejętności personalnych, usługi asystenckie); wprowadzenie rozwiązań ułatwiających prowadzenie działalności gospodarczej oraz uzyskiwanie dostępu do polskiego rynku pracy dla cudzoziemców, którzy mogą wykazać pozytywną historię migracyjną, aktywny udział w kreowaniu odpowiednich dla Polski rozwiązań w tym zakresie na poziomie unijnym.
- Ograniczenie zjawiska nielegalnej imigracji, a także skali nadużyć związanych z podejmowaniem pracy przez cudzoziemców w Polsce (np. nieprzestrzeganie prawa pracy, wykorzystywanie pracowników cudzoziemców, oszustwa), a także opracowanie i wdrożenie prostych i czytelnych mechanizmów kontroli i monitoringu podejmowania przez nich zatrudnienia.
- Rozwój instrumentów integracyjnych, skierowanych zarówno do cudzoziemców przybywających do Polski (np. nauka języka polskiego, kultury i zwyczajów, poprawa dostępu do mieszkań, wsparcie w załatwianiu spraw urzędowych), jak i do osób powracających do kraju (np. wsparcie zakładania działalności gospodarczej, uznawania kwalifikacji, doradztwo zawodowe).
- Rozwijanie sektora organizacji pozarządowych działających na rzecz cudzoziemców, w tym organizacji imigranckich.
- Zwiększenie środków finansowych na obsługę procedur związanych z dostępem cudzoziemców do rynku pracy.

#### Działania do 2030 r.:

- Wdrożenie systemu monitorowania i prognozowania procesów migracyjnych (emigrantów i imigrantów) pozwalającego m.in. na określanie kierunków i skali migracji, popytu na pracę migrantów zarobkowych, monitorowanie historii cudzoziemców w Polsce, m.in. poprzez tworzenie narzędzi umożliwiających ocenę wpływu migracji na sytuację społeczno-gospodarczą kraju, a także zintegrowanie oraz przebudowę istniejących rejestrów publicznych (np. rynku pracy, szkolnictwa wyższego, samorządów, służb bezpieczeństwa).
- Prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych skierowanych do polskiego społeczeństwa nt. pozytywnej roli cudzoziemców, których celem będzie przeciwdziałanie dyskryminacji, promocja postawy otwartości, przełamywanie stereotypów i uprzedzeń.

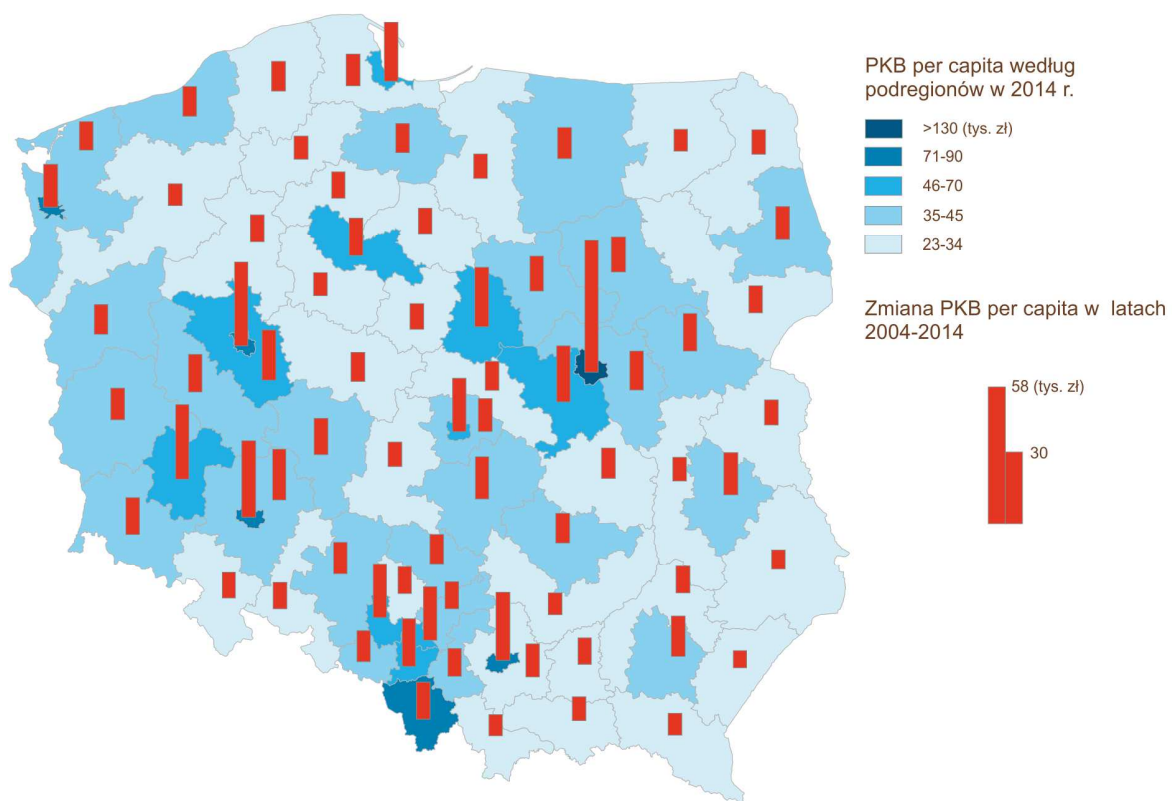
Działania powyższe będą stanowiły m.in. element Polityki Migracyjnej Polski (projekt strategiczny wskazany w obszarze „Bezpieczeństwo narodowe”). Jest to kompleksowy dokument, przedstawiający polski model aktywnej polityki migracyjnej, która zakłada m.in. usprawnienie zarządzania procesami emigracyjnymi, imigracyjnymi oraz integracji cudzoziemców, z uwzględnieniem bezpieczeństwa państwa. Umożliwi on koordynację działań podmiotów realizujących zadania w ramach reakcji państwa na zjawiska migracyjne, szybkie reagowanie w przypadkach nagłych zmian w sytuacji migracyjnej kraju lub Europy oraz odpowiednią realizację potrzeb polityki gospodarczej i społecznej w tym zakresie.

## Obszar: Rozwój zrównoważony terytorialnie

### I. Diagnoza

W latach 2004–2014 istotnie zmniejszył się dystans rozwojowy Polski w stosunku do średniej UE (mierzony PKB per capita wg PPS)<sup>34</sup>, przy czym szczególnie **szybkie tempo wzrostu odnotowały województwa i podregiony najbardziej rozwinięte gospodarczo**. Jednym z najszybciej rozwijających się regionów w Europie jest województwo mazowieckie, które w 2014 r. osiągnęło poziom PKB per capita o 8 pp. wyższy od średniej UE. Na poziomie podregionów **najwyższą dynamikę zmian notowała Warszawa** (z PKB per capita w 2014 r. prawie trzykrotnie przewyższającym średnią krajową) **oraz duże ośrodki miejskie**. Najniższe tempo rozwoju charakteryzuje podregiony województwa śląskiego, kujawsko–pomorskiego, łódzkiego, opolskiego oraz województw wschodnich<sup>35</sup>.

Rysunek 9. Produkt krajowy brutto per capita



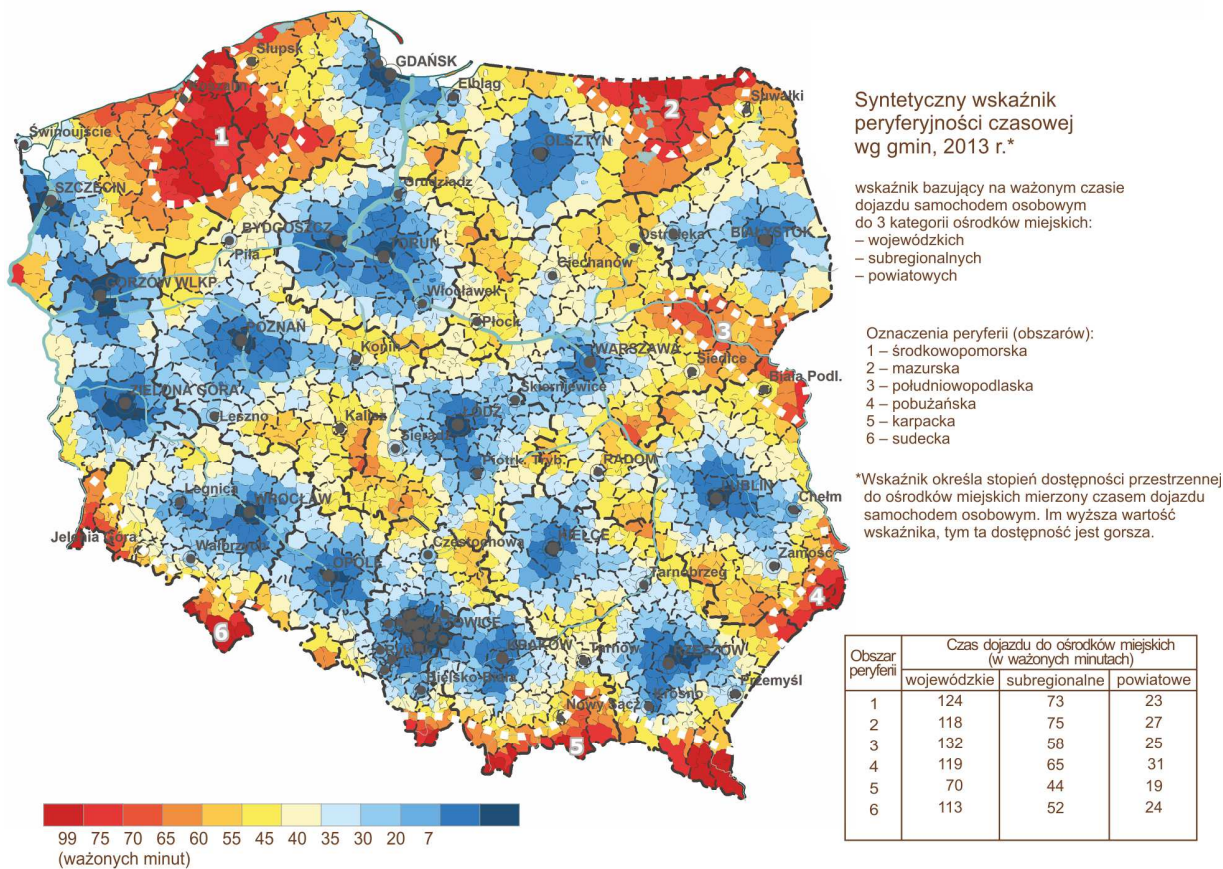
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, 2016 r.

Utrzymujące się dysproporcje w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego są konsekwencją m.in. regionalnych różnic w wydajności pracy, nierównoważenia podaży i popytu na lokalnych rynkach pracy, geograficznie selektywnego napływu inwestycji (głównie zagranicznych), potencjału poszczególnych ośrodków, a także zróżnicowanego poziomu wyposażenia infrastrukturalnego i dostępności transportowej, mającej kluczowe znaczenie dla uczestnictwa w rynku pracy i dostępności do usług publicznych.

<sup>34</sup> PPS (ang. Purchasing Power Standard) — standard siły nabywczej.

<sup>35</sup> Maksymalna różnica pomiędzy wartościami PKB *per capita* w 2014 r. wynosiła 108 tys. zł, tj. o 57 tys. zł, więcej niż w roku 2004.

Rysunek 10. Wskaźnik peryferyjności czasowej



Źródło: Śleszyński P., 2016, A synthetic indicator of spatial-temporal accessibility to urban centers in Poland, Geographia Polonica, vol. 89, iss. 4, IGIzP PAN, Warszawa.

Dysproporcje dodatkowo, nasilają **procesy migracyjne**, w układzie wewnętrznym nakierowane głównie na Warszawę i inne duże ośrodki miejskie. Przyczynia się to do niekorzystnych zmian struktury wieku ludności w regionach peryferyjnych oraz stopniowego „wypłukiwania” z lokalnych rynków pracy osób lepiej wykształconych i bardziej przedsiębiorczych.

Wyrównywaniu poziomów rozwoju **nie sprzyja również niski poziom przedsiębiorczości i atrakcyjności inwestycyjnej**, a także naturalna skłonność do koncentrowania się działalności innowacyjnej w najbardziej rozwiniętych ośrodkach dysponujących najlepszymi kadrami i siecią powiązań pomiędzy sferą nauki a przedsiębiorstwami.

Istotnym problemem, negatywnie wpływającym na możliwości wyrównywania szans rozwojowych i poziomu rozwoju, jest **niewystarczająca jakość działań podejmowanych przez instytucje publiczne**. Deficyty w zakresie efektywnego zarządzania rozwojem angażującym różne podmioty publiczne, społeczne i prywatne, ujawniają się zarówno **na poziomie krajowym, jak i lokalnym**. W największym zakresie kumulują się one na obszarach wiejskich i w małych miastach. Na poziomie lokalnym związane są z ograniczonym budżetem (dodatkowo w znacznej mierze uzależnionym od środków UE), niewystarczającą komplementarnością działań, niedostatecznym poziomem partnerskiej współpracy jednostek samorządu terytorialnego<sup>36</sup>, niewielką partycypacją społeczną w tworzeniu wizji strategicznej, a także niedoborami wyspecjalizowanych kadr. Z kolei do zjawisk obniżających skuteczność i jakość wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie, obserwowanych na poziomie krajowym, zalicza się głównie ograniczoną

<sup>36</sup> Według badań Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej *Skuteczny urząd samorządowy* (z 2016 r.) 82% partnerstw samorządowych powstaje ze względu na możliwość pozyskania zewnętrznych środków finansowych.

efektywność niektórych narzędzi polityki rozwoju, charakteryzujących się sektorowością oraz często skomplikowanymi mechanizmami wdrożeniowymi.

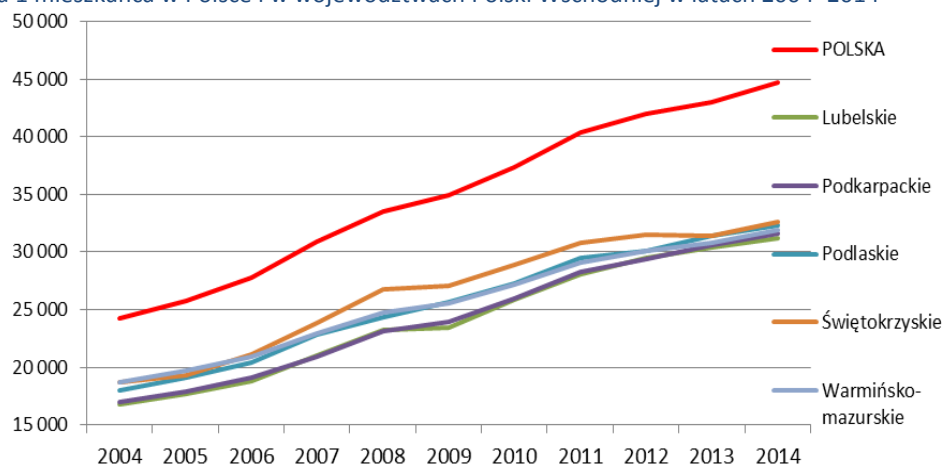
### Przestrzenna koncentracja wyzwań rozwojowych

W strukturze przestrzennej kraju można wyróżnić kilka obszarów, które ze względu na koncentrację czynników społeczno-gospodarczych negatywnie wpływających na ich dynamikę rozwoju, nie w pełni wykorzystują swoje możliwości rozwojowe. Zalicza się do nich m.in. Polska Wschodnia<sup>37</sup>, obszary przemysłowe o trudnościach adaptacyjnych (Konurbacja Górnośląska), wiejskie obszary zagrożone trwałą marginalizacją, średnie miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze czy też niektóre aglomeracje miejskie.

### Polska Wschodnia – makroregion o jednym z najniższych poziomów rozwoju w skali UE

Województwa zaliczane do Polski Wschodniej od 2004 r. wyraźnie zmniejszyły dystans rozwojowy w stosunku do UE, niemniej jednak **pozostają one jednymi z najbiedniejszych w Europie**. W stosunku do zmian zachodzących w kraju, znacznie wolniej nadrabiają one zaległości, przez co dystans rozwojowy na poziomie kraju, mierzony PKB per capita, zwiększa się.

PKB na 1 mieszkańca w Polsce i w województwach Polski Wschodniej w latach 2004–2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Główną barierą rozwojową tego makroregionu jest **niska wydajność pracy**, będąca pochodną przestarzałej struktury gospodarki (w tym dużego na tle kraju udziału zatrudnienia w rolnictwie) oraz **niski poziom przedsiębiorczości i inwestycji prywatnych, innowacyjności, a także trudności na lokalnych rynkach pracy**. Rozprzestrzenianiu impulsów rozwojowych nie sprzyja również położenie przy zewnętrznej granicy UE, w sąsiedztwie regionów słabiej rozwiniętych. Pomimo utrzymujących się nadal deficytów, w szczególności w zakresie infrastruktury transportowej, luka w wyposażeniu infrastrukturalnym została w ciągu ostatnich kilkunastu lat zmniejszona.

Do potencjałów Polski Wschodniej, które mają kluczowe znaczenie dla rozwoju konkurencyjnej gospodarki makroregionu zalicza się m.in. wysoką jakość środowiska naturalnego (w tym niewielkie zanieczyszczenie powietrza), a także specyfikę struktury branżowej przemysłu. Taka struktura przemysłu wynika z dużo większej, niż przeciętnie w kraju, roli produkcji artykułów rolno-spożywczych, przemysłu gumowego i tworzyw sztucznych, przemysłu drzewnego i meblarskiego oraz produkcji maszyn, urządzeń i przemysłu lotniczego<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Polskę Wschodnią definiuje się jako województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie.

<sup>38</sup> Potencjały rozwojowe Polski Wschodniej poparte szczegółowymi danymi zostały zdiagnozowane w *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*.

## Śląsk – obszar przemysłowy o trudnościach adaptacyjnych

Konurbacja Górnośląska jest największym w Polsce obszarem przemysłowym, który doświadcza trudności adaptacyjnych. Potencjałem tego najbardziej zurbanizowanego i uprzemysłowionego regionu Polski jest stopniowe różnicowanie się bazy przemysłowej, dobre skomunikowanie drogowe z ośrodkami gospodarczymi w kraju i Europie oraz rozwinięte zaplecze naukowo-badawcze. Występujące tutaj bogactwa naturalne, w tym złoża węgla kamiennego wystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju przez co najmniej 20–40 lat, były podstawą do koncentracji na tym obszarze sektora energetycznego i innych przemysłów, tj. chemicznego, stalowego i zbrojeniowego.

W ostatnich latach, tempo wzrostu gospodarczego regionu słabnie, **procesy restrukturyzacyjne nie zostały zakończone, a obszar ten stopniowo traci swoją dotychczasową pozycję konkurencyjną**, o czym świadczy m.in. pogarszająca się sytuacja na lokalnych rynkach pracy (w 2014 r. wśród 20 miast na prawach powiatu o najwyższej stopie bezrobocia, aż pięć było w regionie śląskim, a Bytom ulokował się na 2. pozycji z wartością 19,8%).

Bardzo duże zanieczyszczenie środowiska (40% udziału emisji w skali kraju), wysokie stężenie substancji szkodliwych dla zdrowia, duża liczba zakładów szczególnie uciążliwych i terenów zdegradowanych, a także najwyższe w kraju zagrożenie przestępczością sprawiają, iż **region ten staje się coraz mniej atrakcyjnym miejscem do zamieszkania** (w latach 2000–2014 liczba ludności województwa śląskiego spadła o 3,64%, co w dużej mierze jest wynikiem największego w kraju odpływu migracyjnego).

### Wyzwania rozwojowe miast

**Obszary kumulacji problemów rozwojowych zaznaczają się na terenie wielu polskich miast** i są m.in. skutkiem przemian technologicznych i organizacyjnych w przemyśle, wieloletnich zaniedbań w zakresie utrzymania infrastruktury technicznej i mieszkaniowej, a także problemów społecznych, tj. bezrobocie, ubóstwo, patologie społeczne, rozpad więzi społecznych i rodzinnych, migracje za pracą. **Ponad 1/5 powierzchni miast zamieszkiwanych przez 2,4 mln osób podlega procesom degradacji i wymaga rewitalizacji**, przy czym połowa z nich obejmuje stare dzielnice śródmiejskie. Problemem jest także zanieczyszczenie powietrza będące wynikiem użytkowania przestarzałych źródeł ciepła (wykorzystujących paliwa niskiej jakości do ogrzewania mieszkań i domów)<sup>39</sup>, jak też suburbanizacja i związane z nią **niekontrolowane rozprzestrzenianie zabudowy**.

**Przejawem słabości największych polskich aglomeracji – 18 miast wojewódzkich wraz z ich obszarami funkcjonalnymi – jest ich niska pozycja konkurencyjna na tle UE<sup>40</sup>**. Do czynników hamujących ich rozwój należą ograniczone uczestnictwo w europejskiej sieci powiązań transportowych i funkcjonalnych, będące konsekwencją wciąż niewystarczającej dostępności czasowo-przestrzennej<sup>41</sup>, jak również słabość ośrodków naukowych i badawczych. Barię rozwojową jest także ograniczona dostępność transportowa wewnątrz ich obszarów funkcjonalnych oraz niezadawalająca jakość środowiska. Problemem pozostaje niska efektywność zarządzania strategicznego i niewystarczający stopień współpracy sąsiadujących JST (m.in. w ograniczaniu ekspansji na obszary niezabudowane oraz w realizacji strategii niskoemisyjnych i adaptacji do zmian klimatu czy organizacji transportu zbiorowego).

**Jednocześnie miasta wojewódzkie stanowią najbardziej rozwinięte rynki pracy** oraz centra regionalnych usług (biznesowych, administracyjnych, kulturalnych), przez co w największej mierze koncentrują ludność, inwestycje i działania rozwojowe oraz odpowiadają za znaczącą część krajowego PKB<sup>42</sup>. Siła wpływu miast wojewódzkich na pozycję rozwojową regionu jest jednak zróżnicowana. Najmniejszym potencjałem w tym

<sup>39</sup> Badania OECD, wskazują, że problemy środowiskowe polskich miast, a w szczególności dużych ośrodków miejskich, skutkują najwyższymi wśród krajów OECD wartościami wskaźnika zgonów z powodu chorób układu oddechowego, tj. powyżej 100 na 100 000 mieszkańców. Por. OECD Regions at Glance, 2016.

<sup>40</sup> Por. ESPON Evidence for European Urban Agenda.

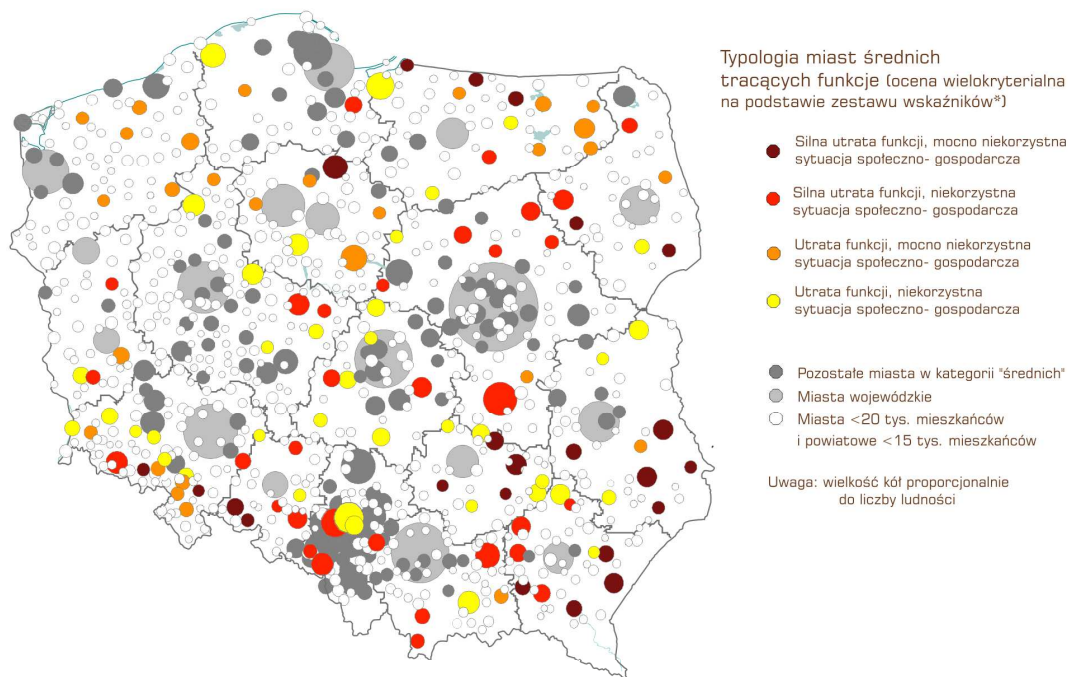
<sup>41</sup> Por. Śleszyński P., Transport- and settlement-related time efficiency of road journeys taken in Poland, Geographia Polonica 2014.

<sup>42</sup> Są one objęte szerokim zakresem wsparcia finansowanym z polityki spójności w latach 2014–2020, w dużym stopniu skoordynowanym w ramach realizacji Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), na które zostało przeznaczone ok. 5,4 mld euro.

zakresie charakteryzuje się Szczecin i Łódź (po wyłączeniu ich ze statystyk, województwa zachodniopomorskie i łódzkie notują bardziej korzystne wartości wskaźników rozwojowych)<sup>43</sup>.

**Regres w rozwoju społeczno-gospodarczym notuje część miast średnich<sup>44</sup>** (często mono-funkcyjnych), w tym byłych miast wojewódzkich<sup>45</sup>. **Obserwuje się osłabienie ich znaczenia społeczno-gospodarczego**, a problemy rozwojowe związane są ze spadkiem liczby ludności (zwłaszcza wykształconej, w wieku produkcyjnym), starzeniem się populacji, niedopasowaniem podaży do popytu na rynku pracy, osłabieniem bazy ekonomiczno-budżetowej samorządów oraz z niewystarczającą dostępnością transportową (w tym powiązaniem transportem zbiorowym z innymi miastami i regionami). Są one rozmieszczone w całym kraju, a mnogość problemów społecznych i gospodarczych w miastach średnich osłabia ich funkcje i stabilizującą rolę w policentrycznym systemie osadniczym.

Rysunek 11. Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze



\*Wskaźniki dotyczące utraty funkcji:

1. Zmiana zarejestrowanej liczby ludności (2004-2014);
2. Zmiana liczby bezrobotnych (2004-2014);
3. Zmiana dochodów własnych w budżetach gminy (2004-14);
4. Zmiany liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych (2004-2014);
5. Zmiana liczby udzielonych noclegów (2004/05-2013/14);
6. Zmiana liczby siedzib największych spółek według listy 2000 Rzeczypospolitej (2004-13);
7. Prognoza liczby ludności GUS do 2035 r. w powiecie, uwzględniając wpływ emigracji zagranicznej;
8. Średnie wyniki sprawdzianu w szkołach podstawowych (2010-14);
9. Udział ludności korzystających z pomocy społecznej wg kryterium dochodowego (2014);
6. Najwyższa frekwencja w ogólnopolskich wyborach powszechnych (2005-15);
7. Syntetyczny wskaźnik dostępności czasowej do ośrodków usługowych różnego rzędu (IGiPZ PAN, 2013);
8. PKB na 1 mieszkańca (w stosunku do średniej krajowej) na poziomie podregionów (2013);
9. Liczba podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu na 1000 mieszkańców (2014);
10. Dochody własne budżetu gmin na 1 mieszkańca (2012-14);
11. Powierzchnia użytkowa mieszkań oddana do użytku na 1 mieszkańca (2010-14);
12. Liczba bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym (2014);
13. Wskaźnik towarowej dostępności potencjalowej (IGiPZ PAN, 2014);
14. Udział terenów zabudowanych i zurbanizowanych (2013);

Wskaźniki dotyczące nasilenia problemów społeczno- gospodarczych:

1. Udział ludności w wieku poprodukcyjnym- 60/65+, (2014);
2. Saldo zameldowań i wymeldowań na pobyt stały na 100 mieszkań (2005-14);
3. Udział ludności w wieku 13 i więcej lat z wykształceniem wyższym 2011);

Źródło: Śleszyński P., 2016, Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, IGiPZ PAN, Warszawa.

<sup>43</sup> Szczecin i zlokalizowany w nim przemysł stoczniowy jest przykładem miasta, które po upadku przemysłu w latach 90. XX w. nie wykształciło nowych specjalizacji gospodarczych i do dzisiaj zmagają się z problemami gospodarczymi, natomiast Łódź doświadcza poważnych problemów społecznych i gospodarczych, tj. depopulacja, starzenie się społeczeństwa, bezrobocie, degradacja tkanki miejskiej.

<sup>44</sup> Miasta powyżej 20 tys. mieszkańców z wyłączeniem miast wojewódzkich oraz mniejsze, z liczbą ludności pomiędzy 15-20 tys. mieszkańców będące stolicami powiatów. Kategoria miast średnich obejmuje zarówno miasta powiatowe, subregionalne czy regionalne wskazane np. w KPZK 2030.

<sup>45</sup> Por. A. Kurniewicz, P. Swianiewicz, *Ból fantomowy czy realna strata? Wpływ utraty statusu stolicy województwa na rozwój gospodarczy i miejsce w hierarchii systemu osadniczego*, Prace i studia Geograficzne 2016.

### Wyzwania rozwojowe obszarów wiejskich

Obszary wiejskie (w szczególności położone poza obszarem funkcjonalnym dużych aglomeracji) charakteryzują się niskim poziomem życia i surowcowym charakterem produkcji. Mimo **szybkiego tempa wzrostu dochodów gospodarstw domowych na obszarach wiejskich po roku 2004** ich poziom nadal znacząco odbiega od średniej krajowej. Deficyt wolnych miejsc pracy, niski poziom przedsiębiorczości i kwalifikacji mieszkańców sprawiają, iż mimo nadwyżki siły roboczej na obszarach wiejskich notuje się niski poziom mobilności zawodowej. Deficyty rozwojowe związane są także z niedostatecznie rozwiniętą infrastrukturą, w szczególności: energetyczną, wodno-kanalizacyjną, urządzeniami melioracji i małej retencji oraz transportową (w zakresie połączeń z miastami wojewódzkimi, połączeń podmiejskich i w obrębie lokalnych rynków pracy).

**Część obszarów wiejskich**, mimo zróżnicowanych potencjałów rozwojowych, zależna jest wyłącznie lub głównie od rolnictwa, ponieważ na obszarach tych nie wykształciły się pozarolnicze specjalizacje gospodarcze. Jest to równoznaczne z faktem, że brakuje na tych terenach stabilnych pozarolniczych miejsc pracy<sup>46</sup>. Obszary o przeważającej funkcji rolniczej są silnie zróżnicowane regionalnie. Należą do nich zarówno te, gdzie rolnictwo boryka się z trudnościami o charakterze strukturalnym (np. niekorzystna struktura agrarna i struktura demograficzna), jak również te z wysokowydajnym rolnictwem.

W polskiej przestrzeni można wyróżnić ponadto **skupiska gmin wiejskich i powiązanych z nimi funkcjonalnie małych miast**<sup>47</sup> **zagrożonych trwałą marginalizacją**, na których występuje **kumulacja problemów społecznych i ekonomicznych** (głównie w pasie północnej i wschodniej części kraju). Problemy te są efektem niekorzystnej struktury powierzchniowej gospodarstw rolnych (rozdrobienie agrarne w województwach wschodnich, spuścizna popegeerowska m.in. w województwach zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim), **niskiej wartości nakładów kapitałowych**, deficytów instytucjonalnych i finansowych. Obszary te charakteryzuje m.in. **głębokie niezrównoważenie między popytem a podażą na rynku pracy** związane m.in. z **nadwyżkami siły roboczej w rolnictwie** i niewielką liczbą miejsc pracy poza nim, nasiloną emigracją osób w wieku produkcyjnym oraz ograniczonym dostępem do usług<sup>48</sup>.

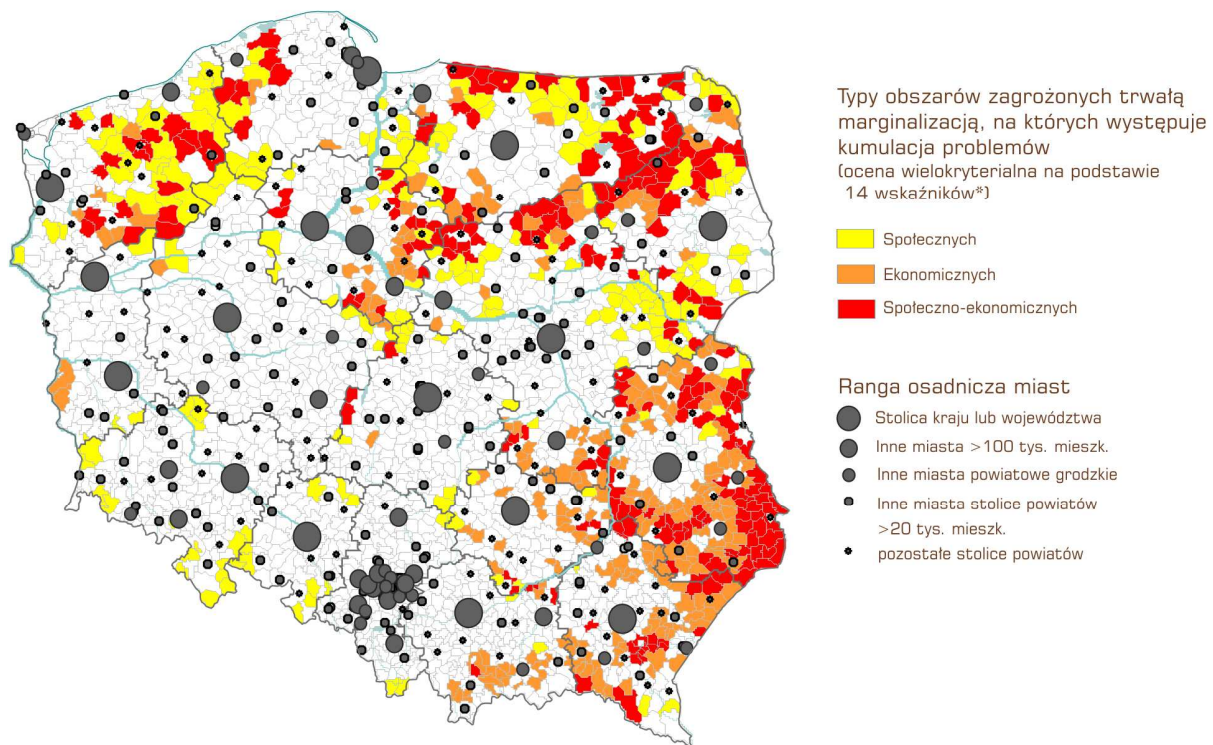
Pomimo znaczących inwestycji finansowanych w ostatnich latach, głównie ze środków UE, obszary wiejskie dotyka zjawisko postępującej marginalizacji, **przejawiającej się niemożnością zaspokojenia podstawowych potrzeb ich mieszkańców w sferze społecznej i ekonomicznej**. Niektóre z tych obszarów, postrzegane jako mało atrakcyjne miejsce do mieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej, doświadczają dalszego wyludnienia i kurczenia zasobów.

<sup>46</sup> Por. Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Raport Forum Inicjatyw Rozwojowych Fundacji Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej w współpracy z IRWiR PAN.

<sup>47</sup> Miasta poniżej 20 tys. mieszkańców, z wyłączeniem miast 15 tys.–20 tys. będących stolicami powiatów (które zostały zaliczone do miast średnich).

<sup>48</sup> Udział pracujących w rolnictwie – mimo spadku – pozostaje jednym z najwyższych w Europie (w roku 2014 11,5% , tj. o 6,8 p.p. więcej niż średnio w UE). Zob. więcej: P. Śleszyński, J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki, *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, 2016.

Rysunek 12. Obszary zagrożone trwałą marginalizacją



- \*1. Udział ludności w wieku poprodukcyjnym- 60/65+, (2014);  
 2. Saldo zameldowań i wymeldowań na pobyt stały na 100 mieszkań (2005-14);  
 3. Udział ludności w wieku 13 i więcej lat z wykształceniem wyższym (2011);  
 4. Średnie wyniki sprawdzianu w szkołach podstawowych (2010-14);  
 5. Udział ludności korzystających z pomocy społecznej wg kryterium dochodowego (2014);  
 6. Najwyższa frekwencja w ogólnopolskich wyborach powszechnych (2005-15)  
 7. Syntetyczny wskaźnik dostępności czasowej do ośrodków usługowych różnego rzędu (IGiPZ PAN, 2013);

8. PKB na 1 mieszkańca (w stosunku do średniej krajowej) na poziomie podregionów (2013);  
 9. Liczba podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu na 1000 mieszkańców (2014);  
 10. Dochody własne budżetu gmin na 1 mieszkańca (2012-14);  
 11. Powierzchnia użytkowa mieszkań oddana do użytku na 1 mieszkańca (2010-14);  
 12. Liczba bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym (2014);  
 13. Wskaźnik towarowej dostępności potencjalowej (IGiPZ PAN, 2014);  
 14. Udział terenów zabudowanych i zurbanizowanych (2013);

Źródło: Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2016, Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych, IGiPZ PAN, Warszawa.

## II. Cele i oczekiwane efekty

Diagnoza sformułowana w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta i Obszary wiejskie (KSRR)<sup>49</sup> wskazywała, że procesy rozwojowe koncentrują się przede wszystkim w kilkunastu najlepiej rozwiniętych i dysponujących najlepszymi potencjałami ośrodkach metropolitalnych. W związku z tym polityka regionalna państwa starała się z jednej strony podtrzymywać procesy rozwojowe tam, gdzie one występują, co wspiera konkurencyjność i konwergencję na poziomie całego kraju. Z drugiej strony zaś, tworzyć warunki do stopniowego rozprzestrzeniania się rozwoju na obszary peryferyjne, w większości wiejskie – poprzez rozbudowę infrastruktury i tworzenie warunków do sieciowania i deglomeracji funkcji, wspieranie działań horyzontalnych na rzecz rozwoju zasobów ludzkich oraz promocję inwestycji. Analizy dotychczasowych efektów realizacji KSRR wykazują, że zakładane **rezultaty nie zostały w pełni osiągnięte, w szczególności w odniesieniu do najbardziej zagrożonych województw oraz szeregu obszarów sub-regionalnych**. Dysproporcje w rozwoju między zamożnymi i biedniejszymi terytoriami Polski zwiększyły się w wyniku niewystarczających impulsów rozwojowych z wysokorozwiniętych obszarów, w szczególności ośrodków wojewódzkich (większość odnotowała w ostatnich latach dynamiczny rozwój) na obszary słabiej rozwinięte. Korzyści z dynamicznego rozwoju ośrodków metropolitalnych osiągają przede wszystkim obszary położone w ich bezpośrednim zasięgu. Liczne mniejsze ośrodki miejskie i obszary wiejskie, zwłaszcza położone

<sup>49</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13.VII 2010 r. (opublikowany w Monitorze Polskim w 2011 r. poz. 423).



peryferyjnie, mimo zmniejszenia luki w wyposażeniu infrastrukturalnym (drogi, wodociągi, kanalizacja, infrastruktura społeczna, itp.) nadal pozostają obszarami odpływu ludności oraz charakteryzują się bardzo małym poziomem inwestycji prywatnych.

Spodziewane kierunki zmian w polityce regionalnej UE po roku 2020 oraz zmieniające się wyzwania rozwojowe, przed którymi stoi Polska **wymagają bardziej trafnego dopasowania zakresu interwencji polityki regionalnej do potencjałów i wyzwań rozwojowych różnych typów obszarów funkcjonalnych, w tym wiejskich i miejskich oraz udoskonalenia i poprawy skuteczności mechanizmów i instrumentów wykorzystywanych w tej polityce** (organizacyjnych, prawnych i finansowych).

Rozwój zrównoważony terytorialnie polega na uznaniu różnorodności i specyfiki terytorialnej, włączeniu w procesy rozwojowe wszystkich obszarów i właściwym identyfikowaniu ich zasobów, w celu dopasowania interwencji polityk do potrzeb poszczególnych obszarów i przewyższenia strukturalnych przeszkód stojących na drodze ich rozwoju. Terytorialne ukierunkowanie polityk, działania na rzecz stymulowania wewnętrznych potencjałów rozwojowych, dostosowanie interwencji do lokalnej sytuacji, przekłada się na zwiększenie skuteczności polityk rozwojowych, prowadząc tym samym do trwałego wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy, jak również do rozwoju zrównoważonego społecznie.

Realizacja polityk ukierunkowanych terytorialnie, w zdecentralizowanym systemie zarządzania polityką rozwoju, potrzebuje **silnego współdziałania rządu z samorządami województw**, które zgodnie z zasadą subsydiarności są odpowiedzialne za prowadzenie i koordynację polityki rozwoju w granicach regionów. Niezbędne jest jednak **wzmocnienie systemu współzarządzania** procesami rozwojowymi tak, aby oprócz rządu i samorządu wojewódzkiego odgrywających dotychczas kluczową rolę włączyć w procesy programowania i realizacji polityki regionalnej, a co się z tym wiąże ponoszenie współodpowiedzialności, także innych aktorów rozwoju. Przede wszystkim chodzi tutaj o lokalne samorzady terytorialne, ale ponadto środowiska biznesu, szeroko pojęte społeczeństwo obywatelskie oraz przedstawiciele nauki.

Biorąc pod uwagę konieczność bardziej efektywnego, ukierunkowanego na realizację celów rozwojowych, gospodarowania dostępnymi środkami finansowymi, działania podejmowane przez wszystkich interesariuszy gry o rozwój muszą **w coraz większym stopniu koncentrować się na tych czynnikach rozwoju**, czyli infrastrukturze, produktach, technologiach czy sektorach, **które dają największe szanse na zwiększenie produktywności oraz powiększenie bazy dochodowej ludności i samorządów. Polityka regionalna po roku 2020 będzie więc bardziej skoncentrowana terytorialnie oraz tematycznie** i co do zasady (z wyjątkiem najuboższych obszarów) nie powinna finansować podstawowych usług i dóbr realizowanych przez samorzady, stanowiących ich zadania własne. Środki na te cele powinny znajdować się w budżetach samorządów lub być dostępne w ramach krajowego systemu finansowania zadań publicznych.

Na **samorządach lokalnych** spoczywać będzie większa niż dotychczas odpowiedzialność za rozwój gospodarczy, przełamywanie barier we współpracy z innymi samorządami, jak również poprawę dialogu z przedsiębiorcami i mieszkańcami. W tym kontekście szczególnie istotne jest pobudzanie aktywności najsłabszych ekonomicznie i instytucjonalnie jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast na **samorządach wojewódzkich** – aktywna rola inicjatora, koordynatora i mentora działań rozwojowych w regionie, także w **układach funkcjonalnych**. Kompleksowe podejście do reagowania na potrzeby definiowane w układach funkcjonalnych wymaga większego niż dotychczas zaangażowania poziomu krajowego w przełamywaniu silosowości polityk realizowanych w sposób sektorowy, rozwijania instrumentów terytorialnych, premiowania partnerstw wielosektorowych oraz budowania atmosfery współpracy nie tylko pomiędzy jednostkami administracji terytorialnej, ale również różnymi sektorami: przedsiębiorcami, inwestorami, uczelniami, organizacjami społecznymi i mieszkańcami. Stosowane do tej pory przez wiele samorządów dobre praktyki w zakresie współpracy powinny stać się obowiązującym wszystkich standardem.

Polityka regionalna w układzie terytorialnym będzie w większym niż dotychczas stopniu, realizowana w sposób zintegrowany, wiążąc różnego rodzaju przedsięwzięcia w zintegrowane ze sobą pakiety, dostosowane do danego terytorium (realizujące cele wyznaczone terytorialnie) i łączące interwencje w różnych sektorach postrzeganych dotychczas jako rozdzielne. Uzgodnianie celów i zintegrowanych planów działania pomiędzy wszystkimi głównymi interesariuszami polityki rozwoju oraz włączanie ich w realizację i ocenę ich efektywności, przyczyni się do podniesienia kompetencji administracji

samorządowej, zwiększenia efektywności wydatkowania publicznych środków finansowych, ale też pozwoli zbudować kapitał społeczny i poczucie współodpowiedzialności za rozwój swojego terytorium. Prace nad pakietami przedsięwzięć na rzecz rozwoju regionalnego i lokalnego, w szczególności po roku 2020, będą prowadzone w powiązaniu z tworzeniem na poziomie krajowym i regionalnym strategicznych i operacyjnych dokumentów polityki rozwoju, finansowanych zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych.

Uwzględniając opisane wyżej uwarunkowania zostały określone **trzy cele polityki regionalnej**:

**Zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały poszczególnych terytoriów**

Polityka regionalna będzie dążyła do zapewnienia bardziej zrównoważonego rozwoju kraju poprzez zintegrowane interwencje wykorzystujące miejscowe zasoby i potencjały poszczególnych terytoriów i dostarczanie odpowiednich zasobów dla zainicjowania trwałego wzrostu i miejsc pracy w obszarach o mniej korzystnych uwarunkowaniach rozwojowych. Obok działań wzmacniających konkurencyjność wszystkich regionów, miast oraz obszarów wiejskich realizowanych w dotychczasowym układzie wdrożeniowym, szczególnie mechanizmy wsparcia zostaną zaproponowane dla obszarów problemowych, które zmagają się z trudnościami adaptacyjnymi i restrukturyzacyjnymi, zarówno na poziomie regionalnym – takich jak Polska Wschodnia, Śląsk, jak również dla sub-regionalnych obszarów funkcjonalnych, o kumulacji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych – dla obszarów przeważnie wiejskich zagrożonych trwałą marginalizacją oraz miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze<sup>50</sup>. Zakres i sposób wsparcia będą uzależnione od specyfiki danego terytorium i obejmą działania służące aktywizacji gospodarczej, rozwojowi lokalnych rynków pracy i mobilizacji zawodowej mieszkańców oraz poprawie dostępu do usług publicznych.

**Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych**

Wyzwaniem dla wszystkich polskich regionów jest optymalne wykorzystanie własnego potencjału rozwojowego w celu zwiększenia konkurencyjności gospodarki i jednocześnie zapewnienia warunków dla trwałego i zrównoważonego rozwoju. Nowa polityka regionalna będzie selektywna i, w większym niż dotychczas zakresie, koncentrowała instrumenty wsparcia na tworzenie warunków do wzrostu konkurencyjności, innowacyjności i inwestycji w wybranych sektorach, mających podstawowe znaczenie dla gospodarek regionalnych. Realizowane będą działania, które zapewnią wzmocnienie koncentracji działań proinnowacyjnych oraz synergię pomiędzy krajowymi i regionalnymi specjalizacjami, w oparciu o m.in. funkcjonowanie procesu przedsiębiorczego odkrywania i monitorowania inteligentnych specjalizacji na poziomie krajowym i regionalnym. Jednocześnie polityka regionalna koncentrować się będzie na tworzeniu klimatu inwestycyjnego w oparciu o elementy, w które obszar został wyposażony naturalnie oraz takie, które mogą zostać wykreowane lub ulepszone. Natomiast w sferze działań służących zapewnieniu efektywnego systemu finansowania przedsięwzięć rozwojowych w regionach w dłuższej perspektywie, spójny i stabilny system wsparcia zwrotnego umożliwi przeorientowanie zasad dystrybucji środków publicznych poprzez przeniesienie akcentów ze wsparcia bezzwrotnego na wsparcie zwrotne, zarówno w zakresie środków UE, jak i środków budżetu państwa wydatkowanych na cele rozwojowe.

**Podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie**

Istotnym elementem oddziaływania polityki regionalnej pozostanie sfera instytucjonalna. Jakość działania instytucji, w tym administracji rządowej i samorządowej, w wielu przypadkach decyduje o perspektywach rozwojowych poszczególnych obszarów – efektywności wykorzystania środków publicznych, jakości współpracy z partnerami rozwojowymi i sieciami oraz promocji inwestycji prywatnych. Rozwijane będą zdolności do planowania i prowadzenia działań

<sup>50</sup> Katalog wymienionych obszarów koncentracji działań polityki regionalnej wpisuje się w pojęcie obszarów strategicznej interwencji państwa, o których mowa w art. 5 pkt 6b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie, wzmacniające współpracę i integrujące wysiłki pomiędzy rządem, samorządem wojewódzkim i innymi samorządami oraz podmiotami niepublicznymi, na rzecz osiągania celów polityki regionalnej. Samorzady terytorialne na obszarach zagrożonych marginalizacją, a także w średnich miastach tracących funkcje społeczno-gospodarcze uzyskają niezbędne wsparcie służące wzmocnieniu ich potencjału administracyjnego i zarządczego. Zostaną wdrożone działania, których celem jest poprawa systemu finansowania, zarządzania, programowania i koordynowania działań społeczno-gospodarczych na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji kraju.

Oczekiwanymi rezultatami realizacji powyższych celów będzie zwiększenie inwestycji prywatnych w sektorach, kluczowych dla poszczególnych regionów, w szczególności w tych o najniższym poziomie rozwoju i przeżywających trudności adaptacyjne (przede wszystkim Śląsk i Polska Wschodnia). W perspektywie do roku 2030 powinno to doprowadzić do znaczących zmian struktury społeczno-gospodarczej, wzrostu udziału inwestycji prywatnych w całości inwestycji, które obecnie zależą w większości województw Polski Wschodniej i m.in. w województwach: pomorskim i zachodniopomorskim w dużym stopniu od nakładów publicznych, w tym finansowanych ze źródeł UE. Rozwój przedsiębiorczości i tworzenie miejsc pracy, szczególnie na obszarach najbiedniejszych i borykających się z problemami strukturalnymi, przyczyni się w dłuższym okresie do tego, że dysproporcje w poziomie rozwoju ekonomicznego podregionów nie pogłębią się, a jednocześnie doprowadzi do wzrostu dochodów ich mieszkańców i samorządów terytorialnych. Wzmacnianie jakości instytucji i rozwój współpracy pomiędzy samorządami w obszarach funkcjonalnych przyczyni się do poprawy jakości zarządzania politykami ukierunkowanymi terytorialnie oraz wpłynie na rozwój kapitału społecznego, który jest jednym z podstawowych czynników rozwoju endogenicznego.

### III. Wskaźniki pomiaru celów

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Udział nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem: 1) Polska 2) wybrane województwa <sup>51</sup>	%	1) 62,6 2) 51,2 <sup>52</sup> (2014)	<b>zbliżenie poziomu wybranych województw do poziomu średniej krajowej</b>	zbliżenie poziomu wybranych województw do poziomu średniej krajowej	GUS
Zróżnicowanie wartości dodanej brutto na 1 pracującego na poziomie województw (NTS 2): 1) ogółem, 2) sekcja A	%	1) 14,8 2) 44,3 (2014)	<b>utrzymanie poziomu</b>	utrzymanie poziomu	GUS
Zróżnicowanie PKB na 1 mieszkańca na poziomie podregionów (NTS 3)	%	34,0 (2014)	<b>utrzymanie poziomu</b>	utrzymanie poziomu	GUS
Relacja przeciętnych rocznych dochodów do dyspozycji netto na 1 osobę w gospodarstwie domowym na wsi do miasta	%	69,5 (2015)	<b>72</b>	75	GUS

Do realizacji strategicznych zamierzeń w obszarze rozwoju zrównoważonego terytorialnie zostaną wykorzystane środki rozwojowe UE, środki budżetu państwa, środki własne JST oraz prywatny kapitał inwestycyjny.

<sup>51</sup> Dane o nakładach inwestycyjnych obejmują nakłady finansowe lub rzeczowe, których celem jest stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja lub modernizacja) istniejących obiektów majątku trwałego, a także nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji. Wartość nakładów inwestycyjnych prezentowana jest wg sektorów gospodarki narodowej. Podziału nakładów inwestycyjnych według województw dokonano na podstawie faktycznej lokalizacji inwestycji. W przypadku wybranych województw wskaźnik jest definiowany jako łączny udział grupy 4 województw o najniższym udziale inwestycji sektora prywatnego w inwestycjach ogółem, znacznie niższym niż przeciętnie w Polsce.

<sup>52</sup> W roku 2014 do grupy wybranych województw zalicza się województwa: podlaskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie.

## **CEL 1. Zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały poszczególnych terytoriów**

Realizacja celów strategicznych SOR wymaga włączenia w procesy rozwojowe wszystkich obszarów Polski. Zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju obywatele, niezależnie od miejsca zamieszkania, powinni mieć zapewnione możliwości rozwojowe przejawiające się dostępem do odpowiedniej jakości dóbr (infrastruktury o charakterze publicznym, czystego środowiska naturalnego) i podstawowych usług (np. zdrowie, edukacja, transport publiczny). Wpływa to pozytywnie na mobilność geograficzną i zawodową mieszkańców, a także na zwiększenie możliwości inwestycyjnych w tych obszarach.

Polityka regionalna musi więc z jednej strony wzmacniać te czynniki rozwojowe, które decydują o konkurencyjności całego kraju i poszczególnych regionów, ale też podejmować dodatkowe działania aktywizujące w obszarach o słabszych perspektywach rozwojowych, wynikających ze struktury społeczno-gospodarczej, peryferyjnego położenia bądź utraty dotychczasowych funkcji. Celem podejmowanych działań jest przyspieszenie przekształceń strukturalnych, zwiększenie tempa lub zainicjowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w oparciu o wykorzystanie lokalnych potencjałów. Odbywa się to za pomocą dostarczenia wzajemnie skoordynowanych i powiązanych w pakiety dodatkowych działań, w postaci: rozwiązań prawnych, finansowych (podatki, system wyrównawczy), instytucjonalnych oraz inwestycyjnych na rzecz aktywizacji i zapobiegania pogarszaniu się sytuacji obszarów o niekorzystnych perspektywach rozwojowych (m.in. przez inwestycje w regionalne specjalizacje, rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności, dalszą poprawę dostępu do podstawowych dóbr i usług publicznych o pierwszorzędym znaczeniu rozwojowym, zwiększenie dostępności transportowej i poprawę wahadłowej mobilności przestrzennej mieszkańców).

### **IV. Kierunki interwencji**

#### **1. Tworzenie warunków do dalszego rozwoju konkurencyjnej gospodarki w Polsce Wschodniej i w innych obszarach słabszych gospodarczo**

Polska Wschodnia od 2007 r. jest obszarem o istotnej koncentracji działań europejskiej i krajowej polityki regionalnej<sup>53</sup>, które ukierunkowane są na: 1) wsparcie wiodących i perspektywicznych sektorów/branż gospodarczych i powiązanych z nimi sektorów B+R, przy jednoczesnym podnoszeniu wydajności pracy we wszystkich sektorach regionalnych gospodarek oraz kontynuacji przekształceń strukturalnych wsi i rolnictwa; 2) poprawę dostępności transportowej i spójności komunikacyjnej poszczególnych regionów Polski Wschodniej i całego makroregionu; 3) rozwój kapitału ludzkiego i poprawę zdolności instytucjonalnej do skutecznego planowania i realizacji strategicznych przedsięwzięć rozwojowych na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji oraz w ramach obszarów funkcjonalnych. W makroregionie istotne jest również wsparcie dla zmian strukturalnych w gospodarce, w tym poprawa efektywności w rolnictwie, jak też wzmacnianie procesów urbanizacyjnych.

Analiza dotychczasowego wsparcia w makroregionie pokazuje wyraźne efekty rozwojowe, m.in. wzrost gospodarczy we wszystkich regionach, wyrównywanie poziomu wyposażenia infrastrukturalnego, poprawę jakości zasobów ludzkich, wzmocnienie procesów zmian struktury gospodarczej. Skala zapóźnień rozwojowych sprawia, że inwestycje te nie doprowadziły jednak do znaczącego wzrostu poziomu inwestycji prywatnych i zahamowania odpływu osób, zwłaszcza młodszych i lepiej wykształconych. Zróżnicowanie rozwoju makroregionu jest szczególnie widoczne na poziomie podregionów (korzystniejsza sytuacja dotyczy terenów położonych w otoczeniu stolic pięciu województw).

Głównym celem wobec Polski Wschodniej pozostaje więc poprawa atrakcyjności inwestycyjnej całego makroregionu, podniesienie konkurencyjności regionalnych gospodarek i długofalowe pobudzenie aktywności ekonomicznej, szczególnie na tych obszarach, gdzie procesy rozwojowe zachodzą wolniej.

W horyzoncie czasowym do 2020 r. cel ten będzie realizowany poprzez współfinansowany ze źródeł UE Program Operacyjny Polska Wschodnia na lata 2014–2020 (POPW) oraz inne przedsięwzięcia rozwojowe,

<sup>53</sup> W Polsce Wschodniej realizowane są ponadregionalne programy operacyjne finansowane z funduszy UE: w latach 2007–2013 Polska Wschodnia objęta była Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013, a w obecnej perspektywie finansowej makroregionowi dedykowany został Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014–2020.

finansowane ze środków krajowych (w tym polityk sektorowych), regionalnych, lokalnych i unijnych udostępnianych w ramach polityk UE. Dla uzyskania lepszych efektów rozwojowych ulegnie wzmocnieniu system koordynacji pomiędzy tymi różnymi instrumentami. Dyskusja na ten temat prowadzona będzie na forum Podkomitetu ds. wymiaru terytorialnego, powołanego w ramach Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju. Pozwoli to lepiej dopasować wsparcie dostępne z różnych źródeł do potrzeb i wyzwań rozwojowych (również na poziomie podregionów). Jednocześnie w większym zakresie zostaną zaangażowane środki prywatne (m.in. przy użyciu PFR oraz polityki inwestycyjnej w ramach SSE) oraz dostępne instrumenty UE poza polityką spójności (m.in. PROW, CEF, EFSI, Horyzont 2020, COSME, Kreatywna Europa).

Obecne trendy rozwojowe wskazują, że problemy rozwojowe występujące w Polsce Wschodniej dotyczą także innych terytoriów zlokalizowanych poza tym makroregionem. Dlatego, po roku 2020 zostanie wdrożony program krajowy obejmujący różne instrumenty finansowe i ukierunkowany na likwidację barier rozwojowych obszarów w Polsce Wschodniej, ale adresowany również do położonych w innych województwach podregionów borykających się z podobnymi problemami.

#### Działania do 2020 r.:

- Zapewnienie skutecznej i efektywnej realizacji Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020, w tym pakietu inwestycji obejmujących:
  - rozwój innowacyjnej przedsiębiorczości poprzez wsparcie instytucji otoczenia biznesu (jako realizatorów Platform startowych dla nowych pomysłów), przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego,
  - zapewnienie spójności i dostępności terytorialnej makroregionu poprzez inwestycje w drogi i kolej,
  - rozwój komunikacji miejskiej w stolicach województw Polski Wschodniej.
- Wzmocnienie systemu koordynacji już realizowanych i planowanych do realizacji przedsięwzięć rozwojowych istotnych z punktu widzenia potrzeb makroregionu, finansowanych z różnych źródeł, tj. programów i inicjatyw UE<sup>54</sup> oraz środków krajowych. Dyskusje szczegółowe w tych kwestiach będą prowadzone na Podkomitecie ds. wymiaru terytorialnego.

#### Działania po 2020 r.:

- Przygotowanie i realizacja programu krajowego, złożonego z różnych instrumentów krajowych i unijnych, publicznych i prywatnych, adresowanego przede wszystkim do obszarów o najniższym poziomie PKB i borykających się z problemami rozwojowymi, obejmujących m.in. obszary zagrożone marginalizacją i średnie miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze. W realizacji programu wykorzystane zostaną m.in. rozwiązania wypracowane w ramach pilotażowej Inicjatywy Komisji Europejskiej „Regiony Słabiej Rozwinięte” dla dwóch regionów: świętokrzyskiego i podkarpackiego<sup>55</sup>.

#### **Projekty strategiczne:**

**Program ponadregionalny skierowany do najłabszych gospodarczo obszarów 2020+ – ma służyć aktywizacji i restrukturyzacji obszarów funkcjonalnych i będzie realizowany po roku 2020. Jego adresatami będą m.in. obszary zagrożone trwałą marginalizacją oraz miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze. Celem realizacji Programu będzie osiągnięcie wymiernych efektów gospodarczych związanych z rozwojem przedsiębiorczości i ze wzrostem poziomu inwestycji prywatnych. W ramach programu realizowany będzie kompleksowy pakiet działań z zakresu m.in.: rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, aktywizacji lokalnych zasobów ludzkich, pobudzania lokalnych inicjatyw gospodarczych i społecznych oraz poprawy dostępu mieszkańców do podstawowych usług publicznych. Program będzie dostosowany do potrzeb i uwarunkowań terytorialnych najłabszych**

<sup>54</sup> Tj. Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020, innych krajowych programów operacyjnych, programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, regionalnych programów operacyjnych, Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 (PROW), Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020, programów i inicjatyw UE np. Horyzont 2020, CEF, COSME czy Kreatywna Europa.

<sup>55</sup> Rozwiązania te dotyczą szytych na miarę, praktycznych sposobów wzmacniania regionalnej konkurencyjności (transfer technologii i komercjalizacja B+R, aktywizacja przedsiębiorczości w obszarach o trudnych warunkach gospodarowania, poprawa warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej) i poprawy sytuacji na rynkach pracy (upowszechnienie dualnego modelu kształcenia zawodowego).

obszarów i do powiązań przestrzennych pomiędzy nimi oraz realizowany przy użyciu pakietów zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych, z wykorzystaniem doświadczeń z pilotażu na obszarach zmarginalizowanych i w średnich miastach, w ramach odnowionego kontraktu terytorialnego.

## 2. Wsparcie dla podwyższania atrakcyjności inwestycyjnej Śląska oraz promocji zmian strukturalnych

Śląsk mieści się w grupie najsilniejszych gospodarczo regionów Polski, jednak w ostatnich latach zauważalne jest osłabienie tempa wzrostu gospodarczego i spadek jakości życia mieszkańców. Wpływ na taką sytuację mają zachodzące zmiany w gospodarce światowej, w tym dekonunktura na rynku surowców naturalnych: odchodzenie od gospodarki opartej na paliwach kopalnych i co się z tym wiąże niska rentowność kopalń węgla kamiennego. Przy wysokim stopniu uzależnienia od przemysłów tradycyjnych (wytwarzającego produkty i hutniczego), które stanowią trzon gospodarczy regionu, konieczne są działania prowadzące do przyspieszenia procesów restrukturyzacji tradycyjnych sektorów i wprowadzenia nowych form działalności gospodarczej o wysokiej produktywności, w tym. m.in. przemysłu wytwarzającego produkty zaawansowane technologicznie o wysokiej wartości dodanej. Doprowadzi to do wzmocnienia pozycji konkurencyjnej tego obszaru jako wiodącego krajowego i środkowo-europejskiego centrum przemysłowego i polepszenia warunków życia wszystkich mieszkańców. Instrumentem realizacji niniejszego kierunku działań będzie projekt strategiczny Program dla Śląska, bazujący na realizowanych dotychczas działaniach strategicznych dla rozwoju województwa (np. kontrakt terytorialny dla województwa śląskiego, Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”, Strategia Rozwoju Polski Południowej do 2020) i ostatnich inicjatywach (Porozumienie na rzecz zintegrowanej polityki rozwoju województwa Śląskiego) skupiających wszystkich najważniejszych aktorów rozwojowych. Program, który powstanie przy współpracy partnerów krajowych i regionalnych określi działania oraz konkretne projekty służące realizacji celów związanych z:

- wzrostem konkurencyjności i innowacyjności gospodarki regionalnej (w dziedzinach, w których region posiada lub może zbudować przewagi konkurencyjne np. maszyny górnicze, przemysł samochodowy, zbrojeniowy, medyczny, informatyczny, biotechnologie), przy jednoczesnych przekształceniach w obecnie funkcjonujących sektorach przemysłu tradycyjnego (górnictwo, hutnictwo),
- wzrostem stopnia integracji funkcjonalnej na obszarze Konurbacji Górnośląskiej i całego województwa,
- dostosowaniem kwalifikacji zasobów ludzkich do rynku pracy,
- odtworzeniem zasobów technicznych, wpływających na poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej i poziom życia,
- przeciwdziałaniem skutkom i ograniczeniem negatywnego wpływu eksploatacji górniczej na środowisko.

Ponadto program służyć będzie usprawnieniu mechanizmów współpracy i koordynacji instytucji i podmiotów niepublicznych zapewniających uwzględnienie działań i projektów wynikających z Programu dla Śląska w politykach sektorowych (np. górnictwo, energetyka, środowisko, B+R).

### Działania do 2020 r.:

- Przygotowanie (w 2017 r.) i rozpoczęcie wdrażania Programu dla Śląska. Jego opracowanie odbywać się będzie w ramach grupy sterującej, działającej pod przewodnictwem reprezentantów Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego i Ministerstwa Rozwoju, składającej się z przedstawicieli administracji krajowej, samorządu regionalnego i lokalnego, jak również lokalnych, środowisk gospodarczych, naukowych i społecznych.
- Wdrożenie aktywnej polityki przyciągania nowych inwestycji związanych z budową nowej gospodarki i podniesieniem innowacyjności województwa.
- Opracowanie i wdrożenie programów rządowych w obszarze m.in. węgla kamiennego i energetyki.
- Aktywna polityka wspierania dostosowania kwalifikacji zasobów ludzkich do wymogów rynku pracy, zmieniających się w wyniku restrukturyzacji.
- Podjęcie działań doprowadzających do powstania instytucji finansowej (typu regionalny bank lub fundusz), w celu zwiększenia dostępu do kapitału, w szczególności dla przedsięwzięć w sektorach

związanych z inteligentną specjalizacją regionu oraz wykorzystujących polską myśl techniczną i technologiczną.

- Dokończenie i realizacja projektów infrastrukturalnych przewidzianych dla województwa śląskiego.
- Kompleksowe działania służące ograniczeniu niskiej emisji, związane m.in. z promowaniem publicznego transportu niskoemisyjnego, termomodernizacją, rozwojem sieci ciepłowniczych i wymianą lub modernizacją urządzeń grzewczych.
- Rekultywacja terenów pokopalnianych i poprzemysłowych oraz ich ponowne wykorzystanie na cele gospodarcze i społeczne.
- Kontynuowanie zintegrowanych działań rewitalizacyjnych miast śląskich, w tym modelowej rewitalizacji i projektu pilotażowego Bytomia.

Po roku 2020 nastąpi pełne wdrożenie Programu dla Śląska skorelowanego z rządowymi programami restrukturyzacyjnymi, rozbudowy i modernizacji infrastruktury transportowej, wdrażaniem nowej, terytorialnie wrażliwej, zintegrowanej polityki miejskiej, przemysłowej, innowacyjności i kształtowania zasobów ludzkich. W powiązaniu z realizowanymi regionalnie działaniami prowadzonymi przez różne podmioty publiczne i prywatne, w tym samorząd województwa realizujący z udziałem środków UE komplementarne regionalne programy rozwojowe, stworzy to szanse na dywersyfikację struktury przemysłowej, odtworzenie dopasowanej do potrzeb infrastruktury technicznej oraz powtórne wykorzystanie gospodarcze zdegradowanych obszarów miejskich, poprzemysłowych i pokopalnianych. W konsekwencji zwiększą się perspektywy wzrostu gospodarczego i dochodów ludności, co będzie miało duże znaczenie dla podniesienia jakości życia mieszkańców województwa śląskiego i perspektyw rozwojowych całej Polski.

#### **Projekty strategiczne:**

**Program dla Śląska** – celem programu jest zmiana profilu gospodarczego regionu, stopniowe zastępowanie tradycyjnych sektorów gospodarki, takich jak górnictwo i hutnictwo, nowymi przedsięwzięciami w sektorach bardziej produktywnych, innowacyjnych i zaawansowanych technologicznie. Do 2020 r. program będzie realizowany poprzez koordynację polityk sektorowych, a także działań realizowanych na poziomie regionalnym oraz z wykorzystaniem środków prywatnych, w celu lepszego ukierunkowania terytorialnego dostępnego strumienia finansowania. Po roku 2020 wprowadzone zostaną dodatkowe instrumenty, związane z dostosowaniem krajowych programów operacyjnych do celów Programu dla Śląska, przede wszystkim w obszarze promocji inwestycji oraz innowacyjności.

### **3. Aktywne gospodarczo i przyjazne mieszkańcom miasta**

Miasta oraz związane z nimi obszary funkcjonalne są integralnym elementem rozwoju gospodarczego i, w coraz większym stopniu, stają się źródłem rozwoju współczesnego świata. Miasta odgrywają kluczową rolę w realizacji Agendy ONZ na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030<sup>56</sup>, której jednym z celów jest stworzenie bezpiecznych, odpornych i zrównoważonych miast sprzyjających włączeniu społecznemu. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w *Nowym Programie dla Miast*<sup>57</sup>, w perspektywie najbliższych 20 lat, miasta na całym świecie mają stać się bardziej zielone, bezpieczne i zamożne oraz sprzyjać integracji społecznej. Na poziomie europejskim kluczowym instrumentem realizacji *Programu* jest Agenda Miejska Unii Europejskiej<sup>58</sup> mająca na celu poprawę tworzonej na poziomie UE polityk i instrumentów, tak aby lepiej odpowiadały na potrzeby i wyzwania z jakimi mierzą się miasta oraz wykorzystanie ich potencjału i wkładu w osiągnięcie unijnych i krajowych celów rozwojowych.

Miasta różnej wielkości, zarówno największe aglomeracje, jak i mniejsze miasta, dzięki koncentracji funkcji gospodarczych, administracyjnych i usługowych, odgrywają podstawową rolę w rozwoju gospodarczym Europy, krajów, regionów, a nawet mniejszych jednostek administracyjnych i obszarów funkcjonalnych, w tym np. obszarów wiejskich. Efekt aglomeracji i skali powoduje, że to w nich skupiają się miejsca pracy, usługi publiczne, zarówno te podstawowe, jak i wyższego rzędu, działalność naukowa i innowacje. Są też ważnym miejscem do życia w Polsce – 61% ludności zamieszkuje obszary o statusie administracyjnym miast,

<sup>56</sup> Przyjęta podczas Szczytu ONZ dot. Zrównoważonego Rozwoju, wrzesień 2015 r., Nowy Jork.

<sup>57</sup> Przyjęty na konferencji ONZ – Habitat III, październik 2016 r., Quito.

<sup>58</sup> Przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów UE ds. rozwoju miast, maj 2016 r., Amsterdam.

ale aż 75% funkcjonalne obszary zurbanizowane. Tym samym miasta gromadzą samoistny potencjał, który aktywizuje i inspiruje podejmowanie różnorodnych działań rozwojowych oraz kreuje rozwój gospodarczy całego kraju.

Celem *Strategii* w obszarze polityki miejskiej jest tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, wypracowanie mechanizmów współpracy w ich obszarach funkcjonalnych, wzmocnienie ich zdolności do tworzenia miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców. Aby osiągnąć ten cel niezbędna jest poprawa zdolności ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia, wspieranie zrównoważonego rozwoju (m.in. poprzez przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom suburbanizacji, ponowne wykorzystanie uprzednio zagospodarowanych terenów, rewitalizację zdegradowanych obszarów miejskich), wspomaganie ośrodków miejskich dotkniętych problemami rozwojowymi oraz stwarzanie warunków do partnerskiego zarządzania rozwojem. Działania przewidziane do realizacji są spójne z priorytetami wskazanymi w *Krajowej Polityce Miejskiej 2023 (KPM)*<sup>59</sup> i w dokumentach międzynarodowych, podkreślając potrzebę zwiększenia komplementarności polityk mających wpływ na rozwój obszarów miejskich oraz wzmacnianie współpracy i wymiany wiedzy między miastami różnej wielkości i na różnych szczeblach zarządzania.

Działania w ramach miejskiego wymiaru *Strategii* będą koncentrowały się na wspieraniu rozwoju wszystkich miast bez względu na ich wielkość, położenie czy pełnione funkcje społeczne, gospodarcze i administracyjne. Szczególna uwaga poświęcona zostanie jednak trzem obszarom oddziaływania, tj.: największym aglomeracjom, miastom średnim tracącym funkcje społeczne i gospodarcze oraz obszarom zagrożonym trwałą marginalizacją. Działania podejmowane dla realizacji celów polityki miejskiej będą integrowane z szeregiem działań sektorowych podejmowanych w ramach innych obszarów SOR, np. z zakresu reindustrializacji, spójności społecznej, skutecznego państwa czy infrastruktury. W horyzoncie czasowym do roku 2020 cel ten będzie oparty na realizacji działań wynikających z KPM, uzupełnionych o instrumenty wprowadzone przez SOR. Natomiast po roku 2020 szczególny nacisk położony będzie na usprawnienie zarządzania i wzmacnianie współpracy pomiędzy miastami, doskonalenie rozwiązań organizacyjnych i regulacyjnych oraz dostosowanie w jak największym stopniu do specyfiki różnego typu ośrodków.

### **3.1. Poprawa warunków rozwojowych polskich miast**

Celem działań o charakterze horyzontalnym wobec miast w Polsce jest przede wszystkim dalsza poprawa warunków rozwojowych, przy zachowaniu w miarę równomiernie pokrywającej kraj sieci kilkuset ośrodków funkcjonujących na różnych poziomach hierarchicznych, ale wzajemnie się uzupełniających funkcjonalnie. Działania będą koncentrować się na podnoszeniu efektywności i jakości zarządzania obszarami miejskimi, z uwzględnieniem współpracy jednostek samorządu różnego szczebla oraz doświadczeń z funkcjonowania istniejących mechanizmów. Miasta te – węzły sieci, są centrami życia gospodarczego i dostarczania podstawowych dóbr i usług, decydujących o zrównoważonych terytorialnie perspektywach rozwojowych wszystkich mieszkańców Polski, w tym mieszkańców obszarów wiejskich.

Zapewnienie wszystkim miastom warunków do trwałego rozwoju jest kluczowym elementem w procesie działań na rzecz osiągania celów rozwojowych SOR, związanych zarówno z konkurencyjnością gospodarki, jej innowacyjnością, jak i rozwojem wrażliwym społecznie i zrównoważonym terytorialnie.

Horyzontalne działania, w zgodzie z zapisami KPM, podejmowane na rzecz wszystkich miast w ramach SOR, będą dotyczyły sfery regulacyjnej, instytucjonalnej i inwestycyjnej. Będą one podejmowane w powiązaniu z działaniami polityki regionalnej oraz ukierunkowanymi terytorialnie instrumentami polityki krajowej i europejskiej. Poprawa warunków rozwojowych miast wymaga koncentracji uwagi na promowaniu współpracy pomiędzy różnymi kategoriami miast oraz wewnątrz ich obszarów funkcjonalnych. Jest to zgodne z zasadą współzarządzania, szerszego włączenia w procesy planowania i realizacji działań rozwojowych podmiotów publicznych, przedsiębiorców, ruchów obywatelskich a także wzmocnienia bazy analitycznej i systemu monitorowania rozwoju miast.

<sup>59</sup> Dokument przyjęty uchwałą nr 198 Rady Ministrów z dnia 25.X.2015 r. (opublikowany w Monitorze Polskim w 2015 r. poz. 1235).



Zakładanym rezultatem podejmowanych działań będzie wzmocnienie rozumianej funkcjonalnie sieci miejskiej, poprawa jakości życia miejskiego we wszystkich kategoriach, zahamowanie tempa odpływu ludności oraz wzrost stopnia urbanizacji (wzrost poziomu gęstości zaludnienia na terenach miejskich).

#### Działania do 2020 r.:

- Wypracowanie i upowszechnianie elastycznych rozwiązań organizacyjnych i prawnych, ułatwiających współpracę pomiędzy miastami oraz wewnątrz miejskich obszarów funkcjonalnych.
- Usprawnienie systemu monitorowania i diagnozowania sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej na poziomie miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym dostosowanie metodologii statystyki publicznej, rozbudowa lokalnych, regionalnych i krajowych centrów wiedzy nt. obszarów miejskich.
- Upowszechnianie zasad partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji i zarządzaniu miastami i ich obszarami funkcjonalnymi. Istotne jest dążenie do uwzględniania potrzeb różnych użytkowników przestrzeni miejskich.
- Wspieranie realizacji zintegrowanych działań rewitalizacyjnych na podstawie programów rewitalizacji ukierunkowanych na przekształcenie obszarów zdegradowanych (w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym, technicznym).
- Realizacja niskoemisyjnych strategii miejskich i związanych z poprawą jakości powietrza oraz przystosowanie do zmian klimatycznych obszarów miejskich, w powiązaniu z działaniami wskazanymi w obszarach SOR dotyczących energetyki i środowiska naturalnego<sup>60</sup>.
- Realizacja strategii zrównoważonej mobilności miejskiej w powiązaniu z działaniami dotyczącymi kompleksowych programów rozbudowy infrastruktury systemów transportu publicznego, rekomendacji dla polityki transportowej wskazanymi w obszarze transport<sup>61</sup>.
- Poprawa dostępu do różnego typu usług publicznych o charakterze rozwojowym (w tym społecznych związanych m.in. z edukacją, zdrowiem, kulturą oraz gospodarczych – związanych m.in. ze wsparciem przedsiębiorczości, przeciąganiem inwestycji prywatnych).
- Tworzenie krajowej sieci współpracy miast umożliwiającej wymianę wiedzy i najlepszych praktyk nt. zrównoważonego rozwoju miast, usprawnień w zarządzaniu, koordynacji i realizacji innowacyjnych projektów.
- Włączenie i wsparcie miast oraz związków reprezentujących miasta w partnerstwa Agencji Miejskiej Unii Europejskiej, w celu wypracowania rekomendacji dla polityki miejskiej i jej instrumentów na poziomie UE.

#### Działania po 2020 r.:

- Kontynuacja prowadzonych działań i upowszechnianie wypracowanych usprawnień zarządzania oraz wzmocnienie współpracy pomiędzy miastami, w tym doskonalenie rozwiązań organizacyjnych, regulacyjnych, jak i dostosowanie ich do specyfiki różnego typu ośrodków.
- Wzmocnienie koordynacji prowadzonej dotychczas polityki miejskiej w powiązaniu z polityką regionalną na wszystkich szczeblach zarządzania oraz wzmocnienie współpracy pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w kształtowanie rozwoju obszarów funkcjonalnych.
- Promowanie podejścia partycypacyjnego w podejmowaniu decyzji oraz w zakresie zarządzania miastami i realizacji działań rewitalizacyjnych, w tym nacisk na realizację niskoemisyjnych strategii miejskich oraz strategii zrównoważonej mobilności miejskiej na funkcjonalnych obszarach zurbanizowanych.
- Rozwój sieci współpracy miast i upowszechnianie wymiany wiedzy oraz najlepszych praktyk w zarządzaniu miastami celem wspierania lokalnych potencjałów, pozyskiwania inwestorów i promowania innowacyjności.

<sup>60</sup> Np. projekty strategiczne: Czyste powietrze oraz Strategia transformacji do gospodarki niskoemisyjnej.

<sup>61</sup> Dotyczące np. promocji mechanizmów zarządzania i poprawy transportu publicznego w miastach i w ich obszarach funkcjonalnych, sprzyjania efektywnym rozwiązaniom w zakresie organizacji transportu publicznego, stopniowej wymianie taboru wykorzystywanego do świadczenia usług publicznego transportu na ekologiczny, niskoemisyjny.

**Projekty strategiczne:**

**Partnerska Inicjatywa Miast** – program wymiany oraz promocji wiedzy między miastami oraz innymi podmiotami, zaangażowanymi w kształtowanie i realizację polityki miejskiej. Program służyć będzie identyfikacji dobrych praktyk stosowanych przy kluczowych wyzwaniach rozwojowych i rozpowszechnianiu ich na poziomie lokalnym, wzajemnemu uczeniu się, a także przełożeniu wniosków i rekomendacji w zakresie poszczególnych zagadnień na poziom krajowy (finansowany ze środków POPT 2014–2020).

**Pakiet działań na rzecz wsparcia samorządów w programowaniu i realizacji rewitalizacji** – upowszechnianie rewitalizacji jako ważnego elementu rozwoju miast, zapewniającego trwałość zasad i instrumentów, kompleksowość, mechanizmy finansowania, usprawnienia prawno-instytucjonalne oraz przejrzysty system monitorowania i ewaluacji (dedykowane programy z POPT) oraz budowa systemu bieżącego monitorowania działań rewitalizacyjnych.

**3.2. Pełniejsze wykorzystanie potencjału największych polskich aglomeracji**

Wszystkie największe polskie aglomeracje, będące najważniejszymi ośrodkami życia gospodarczego, społecznego i politycznego kraju, na tle innych aglomeracji w UE rozwijały się w ostatnich kilku latach bardzo dynamicznie. Dokonały szeregu zmian strukturalnych dotyczących: zwiększania produktywności gospodarki, pozyskiwania nowych inwestycji, tworzenia innowacji i nowych technologii, rozwoju potencjału naukowo-badawczego itp., oferując mieszkańcom i przyjezdnym najlepsze możliwości zatrudnienia i dobre miejsce do życia. Wszystkie, a niektóre z nich w stopniu szczególnym, borykają się jednak z licznymi problemami rozwojowymi, których rozwiązanie nie leży tylko i wyłącznie w gestii władz samorządowych. Polityka regionalna państwa będzie poświęcała co do zasady więcej uwagi poszukiwaniu metod skutecznej aktywizacji obszarów w gorszej sytuacji rozwojowej (w tym miast). Jednocześnie sprzyjać będzie usuwaniu barier rozwojowych w aglomeracjach i wykorzystaniu ich potencjału do wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki w oparciu o nowe czynniki rozwojowe i zwiększania poziomu wynagrodzeń oraz rozwojowi współpracy w układach funkcjonalnych. Zainicjowane w okresie programowania 2014–2020 Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT), pomimo pewnych trudności wdrożeniowych, stanowią bezprecedensowe przedsięwzięcie na rzecz realnego wsparcia aglomeracji i wzmocnienia powiązań funkcjonalnych. Biorąc pod uwagę konieczność dalszej koncentracji geograficznej i przedmiotowej podejmowanych działań w ramach polityki spójności oraz względną zamożność polskich metropolii, polityka miejska wobec obszarów metropolitalnych koncentrować się będzie na:

- wspomaganie współpracy i koordynacji działań prorozwojowych w obszarach funkcjonalnych aglomeracji, w skład których wchodzi zarówno administracyjne obszary miejskie, jak i wiejskie,
- wsparciu realizacji przy udziale partnerów publicznych i prywatnych, miejskich strategii niskoemisyjnych oraz strategii ZIT, które mają podstawowe znaczenie dla celów określonych w SOR w zakresie reindustrializacji, elektromobilności, ochrony środowiska i tworzenia warunków do przyciągania zaawansowanych produktowo inwestycji (zeroemisyjny transport publiczny, efektywność energetyczna, współpraca nauki z przedsiębiorstwami itp.<sup>62</sup>),
- racjonalnej urbanizacji w obszarach metropolitalnych miast, czego warunkiem jest wprowadzenie odpowiednich mechanizmów prawnych oraz pogłębienie współpracy pomiędzy samorządami w obrębie obszaru funkcjonalnego, w zakresie wspólnego planowania inwestycji, rozbudowy i modernizacji sieci transportowych, planowania przestrzennego, w tym polityki w zakresie wykorzystania terenów pod różne formy zabudowy, działalności gospodarczej i ochrony terenów, dostępu do usług (szkoły, przedszkola, transport publiczny itp.),
- powtórному wykorzystaniu terenów zdegradowanych (*brownfields*), co ma szczególne znaczenie na terenach miast, w których występują (lub występowały) przemysły tradycyjne takie jak wydobywanie węgla, hutnictwo, przemysł chemiczny itp.,
- wsparciu tworzenia powiązań sieciowych w skali krajowej i międzynarodowej oraz powiązań funkcjonalnych między miastami posiadającymi komplementarne zasoby lub komplementarną strukturę społeczną i gospodarczą, np. Warszawa-Łódź, Kraków-Konurbacja Górnośląska, Trójmiasto.

<sup>62</sup> Działania wskazane w innych obszarach SOR.

Duże znaczenie będzie miało przygotowywanie w formule kontraktu terytorialnego, specjalnych programów dla aglomeracji borykających się ze szczególnie znaczącymi problemami strukturalnymi (na dzisiaj dotyczy to Śląska, Łodzi i Szczecina).

#### Działania do 2020 r.:

- Wprowadzenie w życie ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim oraz intensyfikacja prac nad uregulowaniem kwestii dotyczących tworzenia związków metropolitalnych.
- Wprowadzenie preferencji i zachęt przyczyniających się do zmian dotychczasowych zachowań mobilnych obywateli na rzecz użytkowania transportu zbiorowego, jako podstawowego środka komunikacji w obszarach miejskich i ich strefach podmiejskich.
- Tworzenie warunków do rozwoju elektromobilności m.in. poprzez ułatwienia w lokalizowaniu stacji do ładowania pojazdów elektrycznych, zakup elektrycznych autobusów itp. oraz wspieranie miast w rozwoju niskoemisyjnego transportu zbiorowego.
- Wsparcie w ubieganiu się o zorganizowanie w 2022 r. Międzynarodowej Wystawy EXPO w Łodzi, której motywem przewodnim będzie kompleksowa i zintegrowana rewitalizacja, kładąca nacisk na poprawę jakości życia w mieście.
- Zwiększenie efektywności i usprawnienie wdrażania obecnie realizowanego instrumentu ZIT.

#### Działania po 2020 r.:

- Wprowadzenie w życie, w oparciu o doświadczenia związane z funkcjonowaniem ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, rozwiązań prawnych dla funkcjonowania związków metropolitalnych.
- Wykorzystywanie doświadczeń związanych z funkcjonowaniem Projektu ZIT PLUS do integracji i współpracy sąsiadujących samorządów w miejskich obszarach funkcjonalnych.
- Wprowadzanie uregulowań prawnych i organizacyjnych przyczyniających się do wzrostu użytkowania pojazdów elektrycznych.
- Wspieranie miast w wymianie taboru transportu miejskiego na ekologiczny i niskoemisyjny (np. autobusy elektryczne we wszystkich miastach wojewódzkich).
- Stwarzanie warunków do łatwego i szybkiego wprowadzania rozwiązań innowacyjnych poprawiających jakość życia w mieście oraz dalszego funkcjonowania instytucji działających w obszarze zaawansowanych technologii.

#### **Projekty strategiczne:**

**Zintegrowane Inwestycje Terytorialne PLUS** – optymalizacja realizacji ZIT w Polsce. Projekt zostanie podzielony na dwa etapy. Do roku 2020 koncentrując się na zwiększeniu efektywności i usprawnieniu wdrażania obecnie realizowanego instrumentu ZIT. Po roku 2020 nastąpi koncentracja na wypracowaniu zasad realizacji ZIT 2020+ z funduszy unijnych oraz rozwiązań krajowych umożliwiających sprawną współpracę JST i realizację wspólnych strategii rozwojowych w miejskich obszarach funkcjonalnych. Rozwiązania te będą dotyczyły kreowania rozwoju metropolitalnego, poprawy zarządzania, wypracowania usprawnień organizacyjnych w dostarczaniu usług aglomeracyjnych i prowadzenia analiz rozwojowych w miejskim obszarze funkcjonalnym, integrujących działania finansowane z różnych źródeł, w szczególności podejmowaniu działań wykraczających poza zadania dotyczące wdrażania funduszy unijnych.

### **3.3. Aktywizacja potencjałów miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze**

W grupie miast średnich, w przypadku niektórych z nich, zaobserwować można niekorzystne tendencje związane z silnym nagromadzeniem problemów społeczno-gospodarczych oraz utratą funkcji społeczno-gospodarczych i administracyjnych. W rozwiązywaniu problemów miast średnich niewystarczająca jest skuteczność dotychczas stosowanych instrumentów polityki regionalnej i polityk sektorowych.

Wykorzystanie instrumentów wsparcia finansowego uzależnione jest często od wybiórczej aktywności i kompetencji zainteresowanych samorządów oraz ich zdolności do realizacji projektów rozwojowych, skutecznego budowania partnerstw i ubiegania się o dofinansowanie projektów. Wymienione wyżej czynniki uzasadniają podjęcie zindywidualizowanych i spakietyzowanych działań wobec części miast średnich, które utraciły lub tracą swój potencjał społeczno-gospodarczy i pełnione funkcje w systemie osadniczym kraju. Działania wobec tych obszarów będą indywidualnie dostosowane do potrzeb

i potencjałów danego terytorium. Wybór miast średnich do kompleksowego wsparcia polityką rozwoju podyktowany jest ponadto faktem, że pełnią one szczególnie ważną rolę na obszarach poza oddziaływaniem największych aglomeracji – stolic województw, są głównymi ośrodkami organizującymi układy społeczno-gospodarcze i podstawą do zapewnienia policentrycznego charakteru sieci osadniczej, umożliwiającą dostarczanie wszystkim mieszkańcom kraju dóbr i usług na odpowiednim poziomie.

Oczekiwane rezultaty wsparcia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze z jednej strony obejmują aktywizację ich zasobów i potencjałów oraz zapewnienie trwałych podstaw rozwojowych poprzez wzrost aktywności gospodarczej (szczególnie innowacyjnej) i wzrost poziomu zatrudnienia (szczególnie w sektorze usług wyższego rzędu). Jednocześnie wsparcie to przyczyni się do stabilizacji i przywracania roli tych miast jako ważnych centrów aktywności społecznej i gospodarczej w policentrycznym systemie osadniczym i, co za tym idzie, dyfuzji bodźców wzrostowych oraz „wydźwigania” podupadających obszarów z pułapek kryzysowych.

#### Działania do 2020 r.:

- Opracowanie i wprowadzenie systemu koordynacji działań rozwojowych w formie Pakietu działań dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz pilotażu pakietów zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych. Poprawa jakości zarządzania rozwojem obszarów miejskich, w szczególności poprzez zwiększenie zdolności do dialogu oraz współpracy w miejskich obszarach funkcjonalnych (z udziałem interesariuszy) i współpracę z innymi samorządami terytorialnymi.
- Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości, w szczególności w sektorach stanowiących o specjalizacji gospodarczej danego miasta, w tym wsparcie rozwoju kadr dla sektora usług dla biznesu.
- Pobudzenie aktywności inwestycyjnej w miastach średnich przy wykorzystaniu istniejących instrumentów krajowych, regionalnych i lokalnych.
- Stworzenie miastom średnim i ich spółkom komunalnym możliwości skorzystania z nowych rozwiązań w obszarze finansowania inwestycji samorządowych, oferowanych w ramach grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR), o charakterze kapitałowym lub kapitałowo-dłużnym oraz rozpowszechnienie stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego.
- Aktywizacja lokalnej społeczności na rzecz pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego w zakresie podnoszenia kompetencji i umiejętności mieszkańców.
- Kompleksowe działania zachęcające do zamieszkania oraz osiedlania się w średnich miastach (zwłaszcza osób młodych i wykształconych), z wykorzystaniem instrumentów mieszkaniowych, oraz podnoszenia jakości świadczonych usług publicznych.
- Rozwiązanie kwestii środowiskowych, w tym zmniejszenie problemu zanieczyszczeń powietrza i emisji gazów cieplarnianych oraz dostosowanie/adaptacja obszarów zurbanizowanych do zmian klimatu.
- Poprawa dostępu do usług publicznych i optymalizacja zagospodarowania przestrzennego w skali miast i ich otoczenia, wzmocnienie roli ośrodków w świadczeniu ponadlokalnych usług publicznych i reorganizacja sieci usług na skutek spodziewanych zmian demograficznych.
- Rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego usprawniających jakość połączeń w miastach, między nimi a ich wiejskim otoczeniem i ważnymi sąsiadującymi ośrodkami.

#### Działania po 2020 r.:

- Działania w szczególności dotyczyć będą poprawy dostępu do usług publicznych i optymalizacji zagospodarowania przestrzennego w skali miast i ich otoczenia, wzmocnienia roli ośrodków w świadczeniu ponadlokalnych usług publicznych i reorganizacji sieci usług na skutek spodziewanych zmian demograficznych.
- Po roku 2020 Pakiet działań dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze będzie realizowany poprzez wzmocniony system koordynacji działań ukierunkowanych na ich wsparcie i integrację pakietu instrumentów, obejmujący zarówno działania współfinansowane przez UE w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, jak i działania samorządów terytorialnych oraz podmiotów prywatnych, przy wykorzystaniu mechanizmu pakietów zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych na szerszą skalę. Pakiet będzie realizowany w ramach programu ponadregionalnego skierowanego do najślabszych gospodarczo obszarów 2020+.

**Projekty strategiczne:**

**Pakiet działań dla średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze do roku 2020 w obszarze m.in.:** wsparcia innowacyjnych projektów przedsiębiorstw, zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej miast średnich dla potencjalnych inwestorów, podnoszenia jakości kapitału ludzkiego oraz pobudzania lokalnych inicjatyw gospodarczych i społecznych, mieszkalnictwa, a także wsparcia inwestycji samorządowych o charakterze prorozwojowym na zasadach oferowanych w ramach programów krajowych oraz instrumentów kapitałowych PFR. Celem podejmowanych działań jest osiągnięcie wymiernych efektów gospodarczych związanych z odbudową bazy gospodarczej oraz wzmocnieniem miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, jako ważnych centrów aktywności społeczno-gospodarczej.

Pakiet działań realizowany będzie przy użyciu dostępnych i nowych źródeł finansowych – głównie krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014–2020 (dostosowania PO do potrzeb miast średnich, warianty: zmiana kryteriów wyboru projektów, odrębne środki w istniejących działaniach, wydzielenie nowych działań, inne w zależności od specyfiki regionalnej i istniejących już instrumentów terytorialnych), Funduszu Norweskiego i EOG 2014–2021 oraz innych przedsięwzięć rozwojowych, finansowanych ze środków krajowych (w tym polityk sektorowych m.in. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Polskiego Funduszu Rozwojowego czy w ramach mechanizmu wyrównawczego, tzw. janosikowe, w zależności od możliwości ich włączenia w realizację Programu), regionalnych i lokalnych.

**4. Rozwój obszarów wiejskich**

Obszary wiejskie posiadają największy zasób terenów możliwych do przeznaczenia pod inwestycje oraz realizację celów publicznych, w tym m.in. środowiskowych pełniących przez obszary zalesione i tereny użytkowane rolniczo. Obszary te mają również do spełnienia jeden z podstawowych celów Agendy ONZ na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030<sup>63</sup> w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, lepszego odżywiania oraz promowania zrównoważonego rolnictwa. Zgodnie z celami Agendy 2030 Polska zamierza podejmować dalsze wysiłki w kierunku zwiększania wydajności rolnictwa i dochodów drobnych producentów żywności, w szczególności rodzinnych gospodarstw rolnych. Działania w tym zakresie zostały opisane w Celu I SOR. Zadania Agendy 2030 związane z zachowaniem ekosystemów, wzmacnianiem zdolności przystosowania się do zmian klimatu, ekstremalnych zjawisk pogodowych, suszy, powodzi i innych katastrof, a także poprawą jakości gleby i gruntów, zapewnienia różnorodności genetycznej nasion, roślin uprawnych, zwierząt hodowlanych i udomowionych oraz powiązanych z nimi dzikich gatunków (w tym poprzez skutecznie zarządzane i różnorodne banki nasion i roślin na poziomie krajowym, regionalnym i międzynarodowym) zostały opisane w SOR w obszarze środowisko.

Część wyzwań rozwojowych w Polsce, choć ma charakter horyzontalny, ze szczególnym natężeniem występuje na obszarach wiejskich. Do najważniejszych z nich należą: (1) potrzeba wspierania przedsiębiorczości wykorzystującej lokalne potencjały i zwiększającej zasoby miejsc pracy poza rolnictwem, (2) poprawa mobilności międzysektorowej zasobów pracy w rolnictwie oraz (3) podnoszenie kwalifikacji zawodowych mieszkańców obszarów wiejskich, jak też (4) poprawa jakości działania instytucji publicznych i (5) promocja ładu przestrzennego<sup>64</sup>. Efektywność rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich jest kluczową kwestią w związku z przewidywanym spadkiem liczby ludności oraz silnym rozproszeniem osadnictwa. Dalszy rozwój infrastruktury powinien być ściśle podporządkowany celom związanym z rozwojem bazy gospodarczej i tworzeniem miejsc pracy w sektorach pozarolniczych. Powinien też sprzyjać poprawie dostępności do rynku pracy, dóbr i usług publicznych, w tym także poprawie dostępności transportowej stwarzającej warunki do wahadłowej mobilności przestrzennej mieszkańców obszarów wiejskich.

Podobnie jak w przypadku rozwoju miast, kluczowym elementem w procesie działań na rzecz osiągnięcia celów rozwojowych SOR jest zapewnienie wszystkim obszarom wiejskim warunków do trwałego rozwoju.

<sup>63</sup> Przyjęta podczas Szczytu ONZ dot. Zrównoważonego Rozwoju, wrzesień 2015 r., Nowy Jork.

<sup>64</sup> Rozumianego jako zespół kompleksowych działań technicznych, prawnych i organizacyjnych, uwzględniający uwarunkowania przyrodnicze, ekonomiczne, prawne i społeczne, mający na celu dostosowanie struktury przestrzennej danego obszaru wiejskiego do potrzeb jego zrównoważonego rozwoju.

W kontekście zmian demograficznych niezbędne są działania na rzecz włączenia społecznego osób starszych i kobiet oraz osób pragnących znaleźć pracę poza sektorem rolnym, często wykluczonych z rynku pracy. Konieczne jest wzmacnianie powiązań funkcjonalnych obszarów wiejskich z małymi miastami, a także wzmocnienie małych miast i centrów gminnych, jako lokalnych ośrodków wzrostu.

Obszary wiejskie w Polsce charakteryzuje zróżnicowanie przestrzenne pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i funkcji gospodarczych (są to zarówno obszary z dominacją rolnictwa tradycyjnego, obszary rolnictwa wielkoobszarowego, obszary z dominacją funkcji turystycznej, jak i silnie zurbanizowane obszary położone w pobliżu dużych aglomeracji i mniejszych miast). Pobudzanie ich rozwoju wymaga zintegrowanego i jednocześnie zindywidualizowanego podejścia uwzględniającego ich potencjały i potrzeby rozwojowe.

Kierując się celami strategicznymi SOR, polityka wobec obszarów wiejskich musi wspierać ich rozwój w oparciu o posiadane przez nie endogeniczne potencjały. Efektem będzie m.in. wyrównywanie szans rozwojowych wszystkim mieszkańcom wsi. Implikuje to działania dotyczące pobudzania przedsiębiorczości, przekształceń strukturalnych, zwiększania mobilności i zapewnienia odpowiedniej jakości usług decydujących o perspektywach rozwojowych (zdrowie, edukacja, transport publiczny), zapewniając przy tym zachowanie walorów kulturowych, krajobrazu i środowiska przyrodniczego.

Jednocześnie specjalna uwaga musi zostać poświęcona obszarom zagrożonym trwałą marginalizacją, które utraciły zdolności rozwojowe i wymagają podjęcia dodatkowych, specjalnych działań ze strony rządu i władz regionalnych, we współpracy z samorządami lokalnymi, przedsiębiorcami i mieszkańcami.

Dużą rolę do odegrania ma właściwe zapewnienie komplementarności funkcji realizowanych dla mieszkańców wsi, zlokalizowanych na obszarach wiejskich oraz w miastach – stanowiących ich centra obsługowe w zakresie wielu dóbr i usług na poziomie średnim i wyższym.

#### **4.1. Rozwój obszarów wiejskich w oparciu o endogeniczne potencjały gospodarcze**

Do najważniejszych pozarolniczych wyzwań o charakterze społeczno-gospodarczym, przed którymi stoją obszary wiejskie niebędące wiejskimi strefami podmiejskimi dużych miast, należą: inwestycje służące poprawie warunków do rozwoju przedsiębiorczości wykorzystującej zasoby lokalne i zwiększającej zasoby miejsc pracy poza rolnictwem, podnoszenie kwalifikacji zawodowych mieszkańców obszarów wiejskich, poprawa ich mobilności międzysektorowej, poprawa jakości usług podstawowych na obszarach wiejskich, tj. edukacja, opieka zdrowotna, opieka senioralna, rozwój kapitału społecznego, jak też poprawa jakości działania instytucji publicznych i promocja kultury oraz ładu przestrzennego, w tym ochrona krajobrazów kulturowych i środowiska naturalnego. Istotnym wyzwaniem pozostaje pobudzanie aktywności społeczności lokalnych oraz budowa przedsiębiorczości społecznej na obszarach wiejskich.

Oddolne włączenie lokalnej społeczności (w tym m.in. Lokalnych Grup Działania) w procesy rozwojowe kraju i w politykę rozwoju w szerokim kontekście przyczyni się do budowania kapitału społecznego.

##### Działania do 2020 r.:

- Wsparcie okołorolniczej i pozarolniczej przedsiębiorczości, w tym z wykorzystaniem różnych form wspólnotowego działania (m.in. spółdzielni).
- Wsparcie usług sprzyjających rozwojowi pozarolniczych funkcji gospodarstw rolnych (turystycznych, edukacyjnych, zdrowotnych, opiekuńczych i in.).
- Wykorzystanie i rozwój zasobów pracy oraz kapitału, niezbędnych dla prowadzenia określonej działalności pozarolniczej.
- Dywersyfikacja źródeł wytwarzania energii i dystrybucji energii na poziomie lokalnym.
- Aktywizacja współpracy oraz powiązań z miastami, na obszarach będących w zasięgu jego oddziaływania funkcjonalnego, w celu lepszego dostępu mieszkańców do rynku pracy, dóbr i usług publicznych (np. zarówno przez powiązanie obszarów wiejskich z siecią dróg ekspresowych i autostrad, jak i poprzez wsparcie tworzenia i rozwoju kompleksowych systemów komunikacji zbiorowej), a także rozwój dróg lokalnych na obszarach wiejskich o niskiej dostępności transportowej.

- Rozwój lub modernizacja infrastruktury niezbędnej do prowadzenia działalności gospodarczej (w tym w szczególności: infrastruktury energetycznej, transportowej i infrastruktury w zakresie szeroko pojętej gospodarki wodnej).
- Upowszechnienie gospodarki o obiegu zamkniętym w rozwoju obszarów wiejskich.
- Wsparcie podnoszenia kwalifikacji zawodowych mieszkańców obszarów wiejskich, reorientacji zawodowej i lepszego ukierunkowania szkoleń i doradztwa zawodowego na potrzeby lokalnego rynku pracy.
- Tworzenie warunków do rozwoju edukacji i wyrównywanie szans w dostępie do usług edukacyjnych (m.in. zwiększenie dostępności zajęć pozalekcyjnych i lepsze wykorzystywanie świetlic wiejskich).
- Promowanie ładu przestrzennego na obszarach wiejskich, w szczególności w zasięgu oddziaływania obszarów silnie zurbanizowanych, m.in. w celu zapobiegania rozpraszaniu istniejącej sieci osadniczej.
- Promocja instrumentów współpracy i partnerstwa – włączania mieszkańców obszarów wiejskich w działania rozwojowe w ramach RLKS i innych podobnych instrumentów wspieranych w ramach wszystkich funduszy UE oraz środkami krajowymi.
- Monitoring i ewaluacja efektów interwencji kierowanej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (w ramach Podkomitetu ds. rozwoju obszarów wiejskich powołanego przy Komitecie Koordynacyjnym ds. Polityki Rozwoju).
- Wdrożenie Paktu dla obszarów wiejskich, łączącego ze sobą wszystkie działania o charakterze systemowym (zmiany legislacyjne, instytucjonalne, programowe) oraz inwestycyjnym, związane z procesem zarządzania obszarami wiejskimi.
- Wypracowanie systemu koordynacji polityk i instrumentów wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Dyskusje szczegółowe w tych kwestiach będą prowadzone na Podkomitecie ds. rozwoju obszarów wiejskich.

#### Działania po 2020 r.:

- Upowszechnienie instrumentów typu RLKS w systemie realizacji polityki regionalnej po przeprowadzeniu oceny skuteczności i efektywności wdrażania instrumentów terytorialnych w perspektywie 2014–2020.
- Kontynuacja wdrażania Paktu dla obszarów wiejskich, łączącego ze sobą wszystkie działania o charakterze systemowym (zmiany legislacyjne, instytucjonalne, programowe) oraz inwestycyjnym, związane z procesem zarządzania obszarami wiejskimi.
- Wzmocnienie systemu koordynacji polityk i instrumentów wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Dyskusje szczegółowe w tych kwestiach będą prowadzone na Podkomitecie ds. rozwoju obszarów wiejskich.
- Kontynuacja wsparcia infrastrukturalnego i przedsięwzięć podnoszących jakość oraz dostępność usług publicznych na obszarach wiejskich.
- Wspomaganie rozwoju i powiązań funkcjonalnych małych miast i centrów gminnych, jako lokalnych ośrodków wzrostu.
- Kompleksowe działania obejmujące planowanie, przygotowanie i przeprowadzenie przekształceń przestrzennych i infrastrukturalnych, potrzebnych lokalnie do zachowania i poprawy funkcji gospodarczej (w tym rolnictwa), mieszkaniowej, przyrodniczej i kulturowej obszarów wiejskich na rzecz ładu przestrzennego.

Obok wyżej wymienionych działań adresowanych do obszarów wiejskich, będą mogły one także korzystać z instrumentów strategicznych wskazywanych w innych częściach SOR.

#### **Projekty strategiczne:**

**Pakt dla obszarów wiejskich** – wdrażany jako dokument o charakterze porozumienia społecznego i politycznego, integrujący w sposób kompleksowy działania systemowe (zmiany legislacyjne, instytucjonalne, programowe) oraz inwestycyjne, związane z procesem zarządzania obszarami wiejskimi. Zapewni odpowiednie ukierunkowanie wsparcia na rzecz obszarów wiejskich wielu podmiotów (administracji rządowej i samorządowej, lokalnych społeczności, organizacji społecznych i zawodowych),

realizowanego na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym przy wykorzystaniu środków krajowych i UE. Skonsolidowanie zadań w jednym dokumencie zapewni spójność między strategicznymi zadaniami rządu i samorządu, realizowanymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Efektem tych skoordynowanych działań będzie wzmocnienie wszystkich funkcji wsi: społecznych, gospodarczych i środowiskowych.

**Infrastruktura dla rozwoju obszarów wiejskich** – kompleksowy i zintegrowany pakiet działań określający interwencje z różnych źródeł krajowych i UE, niezbędne dla zwiększenia dostępności mieszkańców obszarów wiejskich do podstawowych usług publicznych i poprawy ich jakości, obejmujący m.in.:

- poprawę dostępności komunikacyjnej obszarów wiejskich poprzez budowę gminnej i powiatowej sieci drogowej w powiązaniu z rozwojem transportu publicznego obsługującego tereny wiejskie,
- wsparcie inwestycji z zakresu gospodarki wodno-ściekowej na obszarach wiejskich, w celu podniesienia jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich,
- wyeliminowanie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego internetu o wysokich przepustowościach; budowa sieci zapewniających gwarantowaną przepustowość co najmniej 30 mb/s do użytkownika końcowego; rozwój kapitału ludzkiego obszarów wiejskich przy wykorzystaniu sieci szerokopasmowych,
- budowę i modernizację na obszarach wiejskich bazy usług społecznych i kulturalnych, w tym szkół i przedszkoli, obiektów zdrowia, oraz wsparcie tworzenia centrów aktywności mieszkańców wsi, w tym na bazie infrastruktury szkolnej.

#### 4.2. Aktywizacja obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją

Wśród obszarów wiejskich wyróżnia się grupa zagrożonych trwałą marginalizacją, w tym m.in. mniejszych miast, wsi i osiedli popegeerowskich, obszarów usytuowanych z dala od dużych ośrodków miejskich lub na styku granic województw, które cechuje szereg negatywnych zjawisk o charakterze społeczno-gospodarczym, niekorzystnie wpływających na ich rozwój. Niedostateczna skuteczność i koordynacja dotychczas stosowanych instrumentów polityki regionalnej uzasadniają podjęcie wobec obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją zindywidualizowanej, dostosowanej do potrzeb oraz potencjału rozwojowego spakietowanej interwencji realizowanej poprzez wzmocnioną koordynację pomiędzy instrumentami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi. Polityka rozwoju ukierunkowana terytorialnie wobec obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją skupiać się będzie na promocji inwestycji prywatnych wykorzystujących lokalne zasoby, dostarczeniu odpowiedniej jakości dóbr i usług, których deficyty stanowią bariery rozwojowe tych obszarów, aktywizacji podmiotów publicznych, prywatnych i mieszkańców na rzecz rozwoju, w tym poprzez szersze wykorzystanie podejścia RLKS. Oczekiwany efekt takich działań będzie wzrost inwestycji prywatnych i co się z tym wiąże lokalnych miejsc pracy, wzrost dochodów mieszkańców oraz samorządów terytorialnych, a także za sprawą lepszej jakości usług – wzrost mobilności zawodowej mieszkańców wsi. Nastąpi także wzmocnienie powiązań funkcjonalnych obszarów wiejskich z miastami, stanowiącymi lokalne ośrodki wzrostu w celu lepszego dostępu mieszkańców do rynku pracy, dóbr i usług publicznych. Efekty interwencji będą również widoczne w poprawie jakości funkcjonowania instytucji publicznych, zwłaszcza w zakresie zarządzania rozwojem i zdolności do partnerstwa, dialogu oraz współpracy administracji ze społeczeństwem, jak też we wzroście nakładów finansowych (publicznych i prywatnych) na działania rozwojowe.

##### Działania do 2020 r.:

- Wzmocnienie systemu koordynacji działań między politykami oraz ukierunkowanie środków finansowych z programów operacyjnych na wybrane przedsięwzięcia wspierające aktywizację obszarów zagrożonych marginalizacją (m.in. na rzecz promocji inwestycji prywatnych, lepszego wykorzystania lokalnych zasobów ludzkich, zwiększenia dostępności transportowej do lokalnych i subregionalnych rynków pracy oraz dostępu mieszkańców do podstawowych usług publicznych, poprawy jakości lokalnej administracji do skutecznej realizacji działań na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego oraz pobudzenia aktywności społeczności lokalnych w zakresie budowania społeczeństwa obywatelskiego).
- Udoskonalenie realizacji zintegrowanych działań rewitalizacyjnych (realizowanych na podstawie programów rewitalizacji) ukierunkowanych na wsparcie obszarów zdegradowanych, w tym po



byłych państwowych gospodarstwach rolnych (w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym, technicznym).

- Wprowadzenie monitoringu oraz ewaluacji efektów działań i instrumentów dedykowanych obszarom zagrożonym marginalizacją.
- Przygotowanie i przeprowadzenie pilotażu pakietów zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych, z wykorzystaniem doświadczeń instrumentów terytorialnych stosowanych w polityce spójności 2014–2020 (np. ZIT, RLKS, autonomiczne instrumenty poszczególnych samorządów województw), w uzgodnieniu z zainteresowanymi i chętnymi do współpracy, wybranymi obszarami zagrożonymi marginalizacją.
- Wprowadzenie zmian: prawnych, systemu finansowania oraz propozycji nowych instrumentów wsparcia, uzupełniających dotychczas istniejące, w oparciu o wnioski wynikające z przeprowadzonego ww. pilotażu.

#### Działania po 2020 r.:

- Po roku 2020 Pakiet działań dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją będzie realizowany przez wzmocniony system koordynacji działań ukierunkowanych na ich wsparcie i integrację instrumentów obejmujących zarówno działania współfinansowane przez UE w ramach programów operacyjnych, jak i działania samorządów terytorialnych oraz podmiotów prywatnych, przy wykorzystaniu mechanizmu pakietów zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych. Pakiet będzie realizowany w ramach programu ponadregionalnego skierowanego do najsłabszych gospodarczo obszarów 2020+.
- Wypracowanie systemu koordynacji polityk na rzecz wsparcia obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją. Dyskusje szczegółowe w tych kwestiach będą prowadzone w ramach Podkomitetu ds. obszarów wiejskich powołanego przy Komitecie Koordynacyjnym ds. Polityki Rozwoju.

#### **Projekty strategiczne:**

**Pakiet działań dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją do roku 2020** – z zakresu m.in.: rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, aktywizacji lokalnych zasobów ludzkich, pobudzania lokalnych inicjatyw gospodarczych i społecznych, a także poprawy dostępu mieszkańców do podstawowych usług publicznych. Jednym z elementów Programu będzie rewitalizacja obszarów defaworyzowanych, w tym po byłych państwowych gospodarstwach rolnych, polegająca na stworzeniu takich warunków bytowych, które zachęcałyby do pozostania w środowisku wiejskim, stworzenia trwałych więzi społecznych oraz warunków do alternatywnego wykorzystania dostępnych zasobów celem zwiększenia atrakcyjności obszarów oraz potencjału dochodowego miejscowej ludności.

Celem podjęcia tych działań jest osiągnięcie wymiernych efektów gospodarczych związanych z rozwojem przedsiębiorczości i ze wzrostem poziomu inwestycji na obszarach zagrożonych marginalizacją. Pakiet działań realizowany będzie przy wykorzystaniu oraz ukierunkowaniu dostępnych, a także nowych źródeł finansowych – głównie krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014–2020 (dostosowania PO do potrzeb obszarów zmarginalizowanych, warianty: zmiana kryteriów wyboru projektów, odrębne środki w istniejących działaniach, wydzielenie nowych działań, inne w zależności od specyfiki regionalnej i istniejących już instrumentów terytorialnych), nowego Mechanizmu Norweskiego 2017+ i środków krajowych m.in. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Polskiego Funduszu Rozwojowego, w zależności od możliwości ich włączenia w realizację Programu.

## ***CEL 2. Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych***

Wyzwaniem dla wszystkich polskich regionów jest optymalne wykorzystanie własnego potencjału rozwojowego w celu zwiększenia konkurencyjności gospodarki i zapewnienia warunków do trwałego i zrównoważonego rozwoju. Do najważniejszych wyznaczników pozycji konkurencyjnej województw, a zarazem kluczowych czynników dla perspektywy długookresowego rozwoju, zalicza się kapitał terytorialny, rozumiany jako zbiór elementów stanowiących o potencjale terytorium, tj. zasoby materialne i niematerialne, czynniki instytucjonalne oraz sposób interakcji pomiędzy nimi.

Wzmacnianie kapitału terytorialnego zakłada jak najlepsze wykorzystanie zasobów, dzięki współpracy jednostek samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych, naukowobadawczych i organizacji obywatelskich. Takie podejście wymaga aktywności zarówno ze strony lokalnego środowiska – działań władz samorządowych ukierunkowanych na kreowanie i właściwe wykorzystanie specyficznych zasobów, jak i włączenia rządu, przedsiębiorców i społeczeństwa gotowych do współorganizowania środowisk na rzecz rozwoju przedsiębiorczości. Dzięki wspólnemu działaniu środowiska te posiadają zdolność nadawania zasobom cech wyjątkowych, nowych użyteczności, czyniąc je w konsekwencji strategicznymi aktywami.

Zgodnie z SOR, polityka wzrostu konkurencyjności regionów musi być z założenia selektywna i kierowana przede wszystkim na uzyskanie rzeczywistego, odczuwalnego efektu w postaci rozwoju nowych technologii i innowacji decydujących o sile konkurencyjnej regionów poprzez:

- konsekwentne wspieranie za pomocą różnorodnych instrumentów (finansowych, instytucjonalnych, legislacyjnych): nisz, strategicznych sektorów, projektów flagowych o największym potencjale dla gospodarki i wymagających zaangażowania nauki, biznesu oraz wysoko wykwalifikowanej kadry pracowników,
- koncentrację działań na ograniczonej liczbie celów, długofalowych inwestycjach w regionalne determinanty wzrostu,
- dobieranie bardziej trafnego do charakteru różnych terytoriów zakresu interwencji polityki regionalnej oraz udoskonalenie i poprawę skuteczności mechanizmów i instrumentów wykorzystywanych w tej polityce.

Działania powinny więc koncentrować się na wykorzystaniu mocnych stron regionów. Konieczność zastosowania podejścia selektywnego (nadanie priorytetu obszarom strategicznej interwencji w wymiarze tematycznym lub geograficznym) wynika z faktu, że nie wszystkie interwencje są równie skuteczne pod względem efektów w zakresie wzrostu i rozwoju regionalnego. W średniej i długiej perspektywie kluczowa jest koncentracja polityki rozwoju na czynnikach rozwojowych, które pozwalają na osiągnięcie przewagi komparatywnej regionów w przyszłości. Implikuje to dostosowanie krajowych, regionalnych i lokalnych instrumentów (pobudzania przedsiębiorczości, promocji i przyciągnięcia inwestora, zapewnienia dostępu do usług i infrastruktury, wykwalifikowania pracowników) do specyfiki terytorialnej obszaru interwencji.

Cel będzie realizowany za pomocą szeregu działań podejmowanych na poziomie regionalnym przez władze samorządowe we wzmocnionej współpracy z innymi partnerami, w tym stroną rządową, zgodnie z zapisami KSRR oraz strategii regionalnych. Działania te będą dotyczyły wzmocnienia proaktywnej polityki innowacyjnej poprzez doskonalenie płaszczyzny współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a otoczeniem wsparcia innowacji w ramach krajowych i regionalnych systemów innowacji; tworzenia przyjaznych warunków do rozwoju przedsięwzięć gospodarczych (m.in. infrastruktura techniczna i społeczna, okołobiznesowa) oraz zapewnienia efektywnego systemu finansowania przedsięwzięć rozwojowych w regionach.

#### **IV. Kierunki interwencji**

##### **1. Wzmocnienie koncentracji działań proinnowacyjnych oraz synergii pomiędzy krajowymi i regionalnymi specjalizacjami**

Poziom i zdolność do bycia innowacyjnym jest podstawowym determinantem konkurencyjności krajowych i regionalnych gospodarek. Polska jest krajem charakteryzującym się niskim na tle Europy poziomem innowacyjności (choć poziom ten zaczął ostatnio rosnać) oraz dużym zróżnicowaniem w tym zakresie na poziomie regionalnym.

Dalszy rozwój gospodarczy kraju musi być oparty, w większym niż dotychczas stopniu, o innowacyjność i nowe czynniki konkurencyjności, do których zalicza się m.in. nowoczesny przemysł, wiedzę oraz wysoko wykształcony kapitał ludzki. Zgodnie z zasadą selektywności działań oznacza to konieczność zdefiniowania sektorów i technologii, których rozwój ma największy wpływ na osiąganie celów SOR, a także precyzyjne określenie instrumentów wsparcia (prawnych, inwestycyjnych, instytucjonalnych), oddziałujących na bariery rozwoju i fazy życia przedsiębiorstw i produktów. Zakładana w ciągu kilku najbliższych lat przebudowa systemu wsparcia innowacyjności i przemysłu, dla zwiększenia siły konkurencyjnej kraju, musi uwzględniać nie tylko zagadnienia o charakterze horyzontalnym – wspólne dla całego kraju, ale także

zróżnicowane terytorialnie bariery i historycznie ukształtowane regionalne potencjały, czyli czynniki innowacyjności.

Dotychczasowe zmiany w ramach polityki unijnej i krajowej na rzecz rozwoju regionalnego stworzyły możliwość lepszego i bardziej efektywnego wykorzystania endogenicznych potencjałów poszczególnych regionów poprzez identyfikację, a następnie ukierunkowanie wsparcia na inteligentne specjalizacje regionalne. Są one punktem odniesienia dla działań regionalnych wspierających przedsiębiorczość i innowacje, ale dotychczasowe doświadczenia wskazują, że istnieje wiele barier praktycznego zastosowania koncepcji inteligentnych specjalizacji do prowadzenia aktywnej i selektywnej polityki, ukierunkowanej na określone typy przedsięwzięć innowacyjnych lub szerszej pro-wzrostowych. Zalicza się do nich m.in. bierne podejście do poszukiwania projektów o kluczowym znaczeniu dla realizacji strategii rozwojowych, brak koordynacji działań regionalnych z poziomem krajowym, który powinien zapewniać komplementarność działań podejmowanych na różnych poziomach zarządzania (krajowym i regionalnym) przez różne podmioty (administracja publiczna, przedsiębiorcy, nauka itp.).

Zoperacjonalizowanie działań w ramach tego kierunku będzie ściśle powiązane z działaniami realizowanymi w ramach Celu 1 – Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach. W horyzoncie do 2020 r. będą realizowane działania służące lepszemu zintensyfikowaniu i pogłębieniu koordynacji na linii kraj-region pomiędzy partnerami wdrażającymi KIS i RIS, natomiast po roku 2020 zostanie wypracowany, z udziałem regionów, zintegrowany system wsparcia innowacyjności, określający wspólne cele i instrumenty wsparcia oraz najbardziej adekwatny poziom ich realizacji w układzie kraj – region z wykorzystaniem potencjału i możliwości szerokiego grona podmiotów istotnych dla systemu innowacyjności funkcjonujących na obu tych poziomach. Służyć to będzie poprawie procesów i warunków niezbędnych dla skutecznego wdrażania innowacji w skali całego kraju, jak i poszczególnych województw.

#### Działania do 2020 r.:

- Koordynacja wdrażania strategii KIS i RIS pod kątem potencjałów i barier (legislacyjnych, organizacyjnych, instytucjonalnych, finansowych itp.) pozwalająca zsynchronizować wsparcie i zapewnić komplementarność i synergię działań.
- Stopniowe zwiększanie koncentracji na tych RIS, a w ich ramach na projektach, odpowiadających na zidentyfikowane bariery i potencjały, przynoszących największy efekt w rozwoju nowych technologii i innowacji, decydujących o sile konkurencyjnej regionu.
- Zapewnienie trwałego funkcjonowania procesu przedsiębiorczego odkrywania (PPO) i monitorowania inteligentnych specjalizacji na poziomie krajowym i regionalnym oraz lepsze powiązanie PPO z systemem wdrażania.
- Dostosowanie usług IOB do świadczenia nowych i precyzyjnie sprofilowanych usług w odpowiedzi na popyt zgłaszany przez przedsiębiorców oraz wypracowanie mechanizmu monitorowania IOB.

#### Działania po 2020 r.:

- Wypracowanie zintegrowanego systemu wsparcia innowacyjności, określającego wspólne cele oraz obejmującego komplementarne działania na poziomie krajowym i regionalnym, z wykorzystaniem potencjału i możliwości instytucji funkcjonujących na obu tych poziomach.

#### **Projekty strategiczne:**

**System koordynacji Krajowych Inteligentnych Specjalizacji (KIS) i Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji (RIS)** – utworzenie i wdrożenie modelu koordynacji KIS i RIS w celu zsynchronizowania wsparcia i zapewnienia komplementarności i synerгии działań obejmującego m.in. animację wspólnych projektów mających związek z KIS i RIS, analizy barier legislacyjnych, organizacyjnych, instytucjonalnych, finansowych, itp., opracowanie map innowacji wskazujących aktywność przedsiębiorstw w aplikowaniu o środki publiczne, a także identyfikacja sektorów, w których przedsiębiorcy nie aplikują o wsparcie publiczne i odznaczają się dużym potencjałem rozwojowym i wysokimi nakładami prywatnymi na działalność B+R; wypracowanie wspólnych planów działań. Projekt strategiczny przewidziany do przygotowania i realizacji do 2020 r.

**Zintegrowany system wsparcia innowacyjności w Polsce** – wypracowanie z regionami, przedsiębiorcami i środowiskiem naukowym oraz innymi partnerami wspólnych celów polityki innowacyjności, kierunków

działań, w tym instrumentów wsparcia pożądaných produktów i procesów wraz z określeniem poziomu ich wdrożenia w układzie kraj–region. System będzie uwzględniał doświadczenia wynikające z realizacji działań innowacyjnych i prorozwojowych projektów identyfikowanych w ramach obecnie funkcjonujących Krajowych i Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji oraz stanowił wkład do identyfikacji sektorów o strategicznym znaczeniu dla gospodarki. Projekt strategiczny przewidziany do przygotowania i realizacji po roku 2020.

## 2. Wzmacnianie regionalnych systemów inwestycji

Konkurencyjność regionu zależy przede wszystkim od zdolności konkurencyjnych przedsiębiorstw oraz produktywności sektorów tworzących daną gospodarkę regionalną. Duży wpływ na to mają czynniki realnie istniejące w regionie, które determinują budowę jego potencjału, tj. jakość zasobów ludzkich, infrastruktura techniczna, w tym odpowiednia dostępność transportowa, infrastruktura społeczna, zasoby środowiska naturalnego oraz jakość instytucji okołobiznesowych i sposób ich wzajemnego oddziaływania z przedsiębiorcami, społeczeństwem, światem nauki. Czynniki te są determinowane geograficznie np. poprzez sieć miejską, ale również historycznie, społecznie czy kulturowo.

O sile konkurencyjności regionu w dużej mierze świadczy jego atrakcyjność inwestycyjna, w szczególności lokalizowanie nowych inwestycji. Nowe przedsięwzięcia, w tym bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ), odpowiednio dopasowane do profilu gospodarczego regionu są ważnym źródłem kapitału i know-how, w znacznym stopniu przyczyniają się do tworzenia i rozprzestrzeniania innowacji oraz pozwalają na zwiększenie zatrudnienia i kreowanie warunków dla wzrostu gospodarczego.

Dotychczasowe działania podejmowane w ramach polityki regionalnej, prowadzone przez poszczególne samorządy, wpłynęły na poprawę wyposażenia regionów w infrastrukturę (np. techniczną, społeczną i ochrony środowiska), jakość kapitału społecznego oraz potencjał do innowacji, który obejmuje zasoby przeznaczone na sektor badawczo-rozwojowy (B+R), ale tylko w niektórych województwach zwiększyły atrakcyjność inwestycyjną obszarów w takim zakresie, by przyczynić się do pozyskania kapitału zewnętrznego w formie bezpośrednich, dużych inwestycji gospodarczych będących cennym akceleratorem rozwoju.

Polityka regionalna państwa będzie poświęcała co do zasady więcej uwagi poszukiwaniu metod efektywnego wykorzystania specyficznych potencjałów poszczególnych obszarów do wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki. Biorąc pod uwagę konieczność selektywnego podejścia podejmowanych działań, polityka regionalna koncentrować się będzie na wspieraniu władz samorządowych w tworzeniu klimatu inwestycyjnego w oparciu o elementy, w które obszar został wyposażony naturalnie oraz takie, które mogą zostać wykreowane lub ulepszone.

Zoperacjonalizowanie działań w ramach tego kierunku nastąpi w ścisłym powiązaniu z działaniami realizowanymi w ramach pozostałych celów SOR, w tym przede wszystkim Celu 1 – *Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach*, a także Celu 3 – *Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu*.

### Działania do 2020 r.:

- Wzmocnienie proekspertowo ukierunkowanych firm i klastrów gospodarczych.
- Poprawa jakości oferty inwestycyjnej m.in. wsparcie przedsięwzięć polegających na kompleksowym uzbrojeniu i zagospodarowaniu terenów inwestycyjnych i systemu zachęt do inwestowania w regionie.
- Rozbudowa i modernizacja infrastruktury bezpośrednio służącej lokalizowanej inwestycji, w tym zbudowanie wewnętrznej spójności transportowej regionu, wzmocnienie transportu zbiorowego oraz efektywne połączenie regionalnego drogowego i kolejowego układu transportowego z systemem krajowym i europejskim.
- Zwiększenie efektywności i skuteczności usług edukacyjnych oraz polepszenie jakości kadr pracujących bądź współpracujących z inwestorami.
- Wzmocnienie regionalnych systemów promocji inwestycji, w tym kompleksowe wsparcie BIZ sieciujących działalność przedsiębiorstw w wybranych obszarach.

- Wykorzystanie inwestycji dla wzmocnienia zdolności do kooperacji firm ze środowiskiem naukowym oraz władzami samorządowymi w ramach kluczowych, regionalnych sektorów/branż (z uwzględnieniem zasad pomocy publicznej).

#### Działania po 2020 r.:

- Wypracowanie zintegrowanych ram określających wspólne cele i podział ról dla ich osiągnięcia pomiędzy poziom krajowy i regionalny oraz włączenie w ich realizację partnerów – tj. zintegrowana polityka innowacyjności, zintegrowana polityka przemysłowa, promocji eksportu, BIZ itp. Wypracowane ramy będą wdrażane za pomocą takich instrumentów jak kontrakty branżowe oraz kontrakty terytorialne adresowane do różnego typu terytoriów.

### **3. Zapewnienie efektywnego systemu finansowania przedsięwzięć rozwojowych w regionach**

Podejmowanie i finansowanie przez władze samorządowe działań prorozwojowych wymaga potencjału instytucjonalnego, organizacyjnego, legislacyjnego i finansowego, co nie jest łatwe ze względu na ograniczoną szeroko rozumianych zasobów własnych na prowadzenie działań z zakresu polityki rozwoju.

Mając na uwadze obecną wielkość i strukturę budżetów samorządów województw, finansowanie zadań z zakresu polityki rozwoju nie stanowiących zadań własnych samorządów – mimo ogromnych kompetencji w tym zakresie wynikających z ustaw – jest niemożliwe. W praktyce bowiem budżety województw pozwalają jedynie na finansowanie pojedynczych inwestycji dotyczących dróg wojewódzkich, szpitali czy instytucji kultury podległych samorządowi, jak również wkładu własnego w projektach własnych podlegających dofinansowaniu ze źródeł zewnętrznych. W efekcie podstawowym źródłem finansowania polityki rozwoju w ramach zadań samorządu województwa są środki przeznaczone na realizację regionalnych programów operacyjnych (RPO) oraz wszystkie środki pochodzące z tych programów podlegające ponownemu wykorzystaniu.

Potencjał województw w zakresie finansowania działań rozwojowych niezależnie od polityki spójności jest w dużej mierze zależny od polityki zarządzania środkami dostępnymi w ramach RPO – zaangażowanie województw w zwrotne formy wsparcia w ramach RPO 2014–2020 umożliwi dalsze budowanie potencjału organizacyjnego, instytucjonalnego, a przede wszystkim finansowego województwa w obszarze prowadzenia polityki rozwoju i finansowania inwestycji finansowo wykonalnych, przynoszących najwyższą wartość dodaną. Na bazie środków podlegających ponownemu wykorzystaniu z instrumentów wsparcia zwrotnego RPO 2007–2013 czy 2014–2020 oraz wszelkich środków przez nie wypracowanych należy dążyć do powstania w każdym regionie silnej instytucji finansującej zadania z zakresu polityki rozwoju (tzw. regionalnych funduszy rozwoju). Utworzenie takiego podmiotu może odbywać się na bazie już istniejących, których samorządy województw są właścicielami lub większościowymi udziałowcami. Równocześnie należy prowadzić działania na rzecz konsolidacji istniejącego systemu wsparcia zwrotnego – obecny system charakteryzuje znaczne rozproszenie, zróżnicowana podmiotowo efektywność i zróżnicowane koszty utrzymania systemu. Utworzenie jednej nadrzędnej instytucji finansującej pod auspicjami samorządu województwa, przy równoczesnym prowadzeniu działań konsolidacyjnych, umożliwi lepszą koordynację między poszczególnymi instrumentami finansowania rozwoju w wymiarze przedmiotowym, podmiotowym i terytorialnym. Pozwoli to lepiej ukierunkować wsparcie i uniknąć konkurencji między poszczególnymi instrumentami finansowanymi ze środków publicznych (unijnych i krajowych, i innych źródeł zewnętrznych – m.in. środki EBOiR, środki BŚ), jak również ograniczyć koszty utrzymania całego systemu wsparcia zwrotnego. Zaangażowanie w cały proces wszystkich kluczowych aktorów, w szczególności – obok resortu rozwoju regionalnego i finansów – grupy PFR, wpłynie na spójność i stabilność systemu.

W dłuższej perspektywie spójny i stabilny system wsparcia zwrotnego umożliwi przeorientowanie zasad dystrybucji środków publicznych poprzez przeniesienie akcentów ze wsparcia bezzwrotnego na wsparcie zwrotne zarówno w zakresie środków UE jak i środków budżetu państwa wydatkowanych na cele rozwojowe obecnie w formie dotacji celowej. W najbliższych latach inwestycje stanowiące odpowiedź na potrzeby pierwszego rzędu, z reguły generujące znaczne koszty utrzymania i wymagające finansowania w formie dotacyjnej zostaną zrealizowane. Mając na uwadze konieczność utrzymania powstałej infrastruktury, jak również z czasem – konieczność jej odtworzenia, nowe inwestycje – podejmowane w kolejnych latach – powinny wykazywać się efektywnością ekonomiczną.

#### Działania do 2020 r.:

- Identyfikacja zakresu niezbędnych zmian legislacyjnych do wdrożenia systemu wsparcia inwestycji rozwojowych w regionach, ich przygotowanie oraz przeprowadzenie przez całą ścieżkę legislacyjną.
- Konsolidacja sektora funduszy pożyczkowych i poręczeniowych oraz utworzenie w każdym z województw regionalnego funduszu rozwoju.
- Koordynacja działań w zakresie finansowania inwestycji rozwojowych ze środków pochodzących z różnych źródeł finansowania.
- Wsparcie dla samorządów województw ze strony grupy PFR w zakresie wyposażenia strony samorządowej w know-how z zakresu finansowania inwestycji rozwojowych.

#### Działania po 2020 r.:

- Zwiększenie zdolności samorządów województw do finansowania przedsięwzięć z zakresu polityki rozwoju na terenie województwa wykraczających poza zadania własne samorządu województwa, niezależnie od RPO.
- Zwiększenie zdolności instytucjonalnych i organizacyjnych samorządów województw do przygotowania i oceny projektów inwestycyjnych pod kątem ich efektywności i opłacalności.
- Przeniesienie akcentów finansowania inwestycji ze środków publicznych z trybu bezzwrotnego na zwrotne formy wsparcia.

### ***CEL 3. Podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie***

Dla podniesienia skuteczności polityki rozwoju istotne jest wzmocnienie i lepsze wykorzystanie potencjału instytucjonalnego podmiotów zaangażowanych w realizację polityk publicznych ukierunkowanych terytorialnie. Instytucje publiczne, w tym administracja, działające na danym terytorium stanowią ważny element jego kapitału terytorialnego. Możliwość wykorzystania potencjałów endogenicznych i kreowania działań prorozwojowych zależy od kompetencji kadr tych instytucji, sposobu podejmowania decyzji, umiejętności współpracy i wysiłku na rzecz integracji interwencji sektorowych tak, aby uzyskać jak największy efekt synergii.

Działania podejmowane w ramach celu dotyczyć będą wzmocnienia sprawności administracyjnej władz samorządowych, zwłaszcza tych o niższych zdolnościach, w zakresie planowania strategicznego i realizacji projektów rozwojowych, w partnerstwie z kluczowymi interesariuszami i innymi JST. Działania służyć będą poprawie organizacji świadczenia usług publicznych, w tym ich optymalizacji do potrzeb lokalnych i możliwości finansowych JST. Dla lepszego wykorzystania istniejących zasobów lokalnych usprawnione zostaną dotychczas stosowane narzędzia koordynacji i współzarządzania procesami rozwojowymi na wszystkich poziomach zarządzania, integrujące interesy różnych podmiotów – resortów i samorządów terytorialnych oraz kluczowych aktorów poziomu lokalnego, tj. przedsiębiorcy, sektor nauki czy przedstawiciele szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego – wokół rozwoju gospodarczego. Podjęte zostaną działania związane z racjonalizacją finansowania JST mające na celu zwiększenie efektywności wykorzystania środków pozostających w ich dyspozycji. Zmiany te będą sprzyjać realizacji celów polityki regionalnej.

#### **IV. Kierunki interwencji**

##### **1. Wzmocnienie sprawności administracyjnej samorządów terytorialnych oraz ich zdolności do współpracy z partnerami na rzecz rozwoju**

Umiejętności w zakresie strategicznego programowania i zarządzania procesami rozwojowymi na poziomie samorządów oraz w zakresie współpracy z partnerami rozwojowymi takimi jak inne podmioty publiczne, przedsiębiorcy i społeczności lokalne często determinują możliwości sprawnego zarządzania portfelami powiązanych projektów, pozyskania środków na rozbudowę infrastruktury, znalezienia inwestorów czy też realizacji działań z zakresu wzmocnienia zasobów ludzkich. Biorąc pod uwagę cele SOR związane z lepszym wykorzystaniem terytorialnych potencjałów dla zwiększania konkurencyjności oraz większą wagę włączenia terytorialnego i społecznego, dodatkowe wsparcie na budowę zdolności kompetencji kadr będzie w pierwszym rzędzie kierowane do obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją i miast średnich tracących

funkcje społeczno-gospodarcze. Wiele projektów realizowanych przez JST nie wynika z przemyślanej wizji rozwojowej, charakteryzuje się niską efektywnością oraz racjonalnością ekonomiczną. Sprawność administracyjna wszystkich samorządów wymaga wzmocnienia w szczególności w zarządzaniu strategicznym, przygotowaniu i realizacji kompleksowych przedsięwzięć w zakresie rozwoju lokalnego np. rewitalizacji czy przyciągania inwestycji zewnętrznych oraz współpracy między sobą i innymi partnerami. Działania będą obejmowały zarówno tworzenie nowych instytucji (takich jak Centrum Wsparcia Doradczego), podnoszenie kompetencji pracowników samorządowych, jak również rozwój bazy analitycznej dotyczącej różnych aspektów rozwoju terytorialnego i monitoringu przestrzennego sytuacji społeczno-gospodarczej i realizowanych polityk rozwojowych.

#### Działania do 2020 r.:

- Zbudowanie systemu kompleksowego doradztwa dla gmin (sieć krajowego i regionalnych centrów doradztwa) w zakresie m.in. zamówień publicznych, prawa europejskiego, przygotowania inwestycji do realizacji, pozyskiwania środków finansowych krajowych i europejskich na realizację projektów rozwojowych będących w dyspozycji różnych dysponentów, dostarczania dobrych praktyk (m.in. w zakresie konsultacji społecznych, partycypacyjnego planowania przestrzennego, budżetu partycypacyjnego, innowacyjnych sposobów dostarczania usług publicznych, współpracy z przedsiębiorcami czy oceny wpływu gospodarczego realizowanych przedsięwzięć).
- Upowszechnienie dobrych praktyk i wdrożenie projektów pilotażowych dotyczących rozwoju lokalnego, np. wykorzystanie dostępnych instrumentów gospodarki nieruchomościami gminnymi i planowania przestrzennego do tworzenia mikrostref aktywności gospodarczej, centrów handlu lokalnego, modelowania efektywnej współpracy samorządów z przedsiębiorcami, dostosowania i wykorzystania zasobów pracy do potrzeb rynkowych.
- Wzmocnienie debaty strategicznej nt. rozwoju regionalnego i terytorialnego w ramach krajowego i regionalnych forów terytorialnych (KFT i RFT) i lepsze dostosowanie badań przygotowywanych przez krajowe i regionalne obserwatoria terytorialne (KOT i ROT) do potrzeb analitycznych polityki rozwoju i oceny sytuacji na poziomie lokalnym i na obszarach funkcjonalnych.
- Rozwój statystyki służącej prowadzeniu analiz i prognoz na potrzeby polityki regionalnej, w tym polityki miejskiej, rozwoju wsi i różnego typu obszarów funkcjonalnych (np. aglomeracji, miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją) oraz rozbudowa funkcjonalności terytorialnej bazy STRATEG.
- Podniesienie jakości decyzji publicznych poprzez upowszechnienie szkolenia radnych, w tym likwidacja przeszkód prawnych w tym obszarze.
- Przeprowadzenie pilotażu w wybranych JST dotyczącego wykorzystania nowego narzędzia prognozowania finansowego w celu poprawy zarządzania finansowego i utrzymania długookresowej równowagi finansowej w samorządach oraz powszechniejszego stosowania Systemu Zarządzania Budżetem Jednostek Samorządu Terytorialnego Besti@. JST otrzymają narzędzie informatyczne wspomagające proces planowania nowych przedsięwzięć, umożliwiające optymalizację doboru projektów do realizacji w kolejnych latach i sposobu ich finansowania z uwzględnieniem długoterminowych skutków finansowych zrealizowanych przedsięwzięć dla budżetów JST. Opracowany zostanie również zestaw wskaźników finansowych obrazujących konsekwencje planowanych przedsięwzięć.

#### **Projekty strategiczne:**

**Centrum Wsparcia Doradczego (CWD)** – powołanie instytucji zarządzanej na poziomie krajowym (z możliwością rozszerzenia o sieć instytucji regionalnych) oferującej kompleksowe doradztwo dla gmin i powiatów w zakresie:

- przygotowania projektów do realizacji (m.in. aspekty prawne, efektywność ekonomiczna, kwestie środowiskowe, zamówienia publiczne, PPP; wsparcie w zakresie przestrzegania prawa europejskiego; pozyskiwania środków finansowych z różnych źródeł),
- planowania strategicznego i planowania przestrzennego.

CWD, finansowane z funduszy unijnych, stanowić będzie ponadto platformę zarządzającą programami szkoleniowymi i mentorskimi dla JST, upowszechnieniem dobrych praktyk, wymiany doświadczeń i wzajemnego uczenia się w zakresie zarządzania i wdrażania polityki rozwoju na poziomie funkcjonalnym i lokalnym.

## 2. Poprawa organizacji świadczenia usług publicznych na poziomie lokalnym

Usługi publiczne o charakterze technicznym (transportowe, telekomunikacyjne, energetyczne, wodociągowo-kanalizacyjne) silnie warunkują możliwości rozwojowe. Niedoinwestowanie w tych dziedzinach trafnie postrzegane jest jako bariera w rozwoju gospodarczym danego terytorium. Jednak o rozwoju gospodarczym i atrakcyjności miejsca do zamieszkania decydują w większym stopniu dostępność i jakość usług związanych m.in. z edukacją, zdrowiem, stanem środowiska naturalnego, dostępem do tanich mieszkań, kulturą i rekreacją oraz bezpieczeństwem. W poprawie organizacji świadczenia usług publicznych na poziomie lokalnym w pierwszej kolejności wymagana jest solidna diagnoza stanu usług i usługodawców, analiza potrzeb mieszkańców również w perspektywie długoterminowej, konsolidacja źródeł finansowania i umiejętność dostarczania usług w innowacyjny sposób, a także poziom rozwoju danego obszaru i powiązania funkcjonalne z innymi ośrodkami oferującymi usługi publiczne. Takie kompleksowe podejście nie jest jednak powszechne w działaniach samorządów. Na efektywność organizacji przez JST usług publicznych wpływ ma także współpraca pomiędzy sąsiadującymi gminami i innymi JST oraz inwestorami czy organizacjami pozarządowymi, która w dużej mierze zależy od dobrej praktyki i wymaga rozwijania na szerszą skalę.

### Działania do 2020 r.:

- Dokonanie przeglądu dostarczania usług publicznych na obszarach strategicznej interwencji wspieranych w perspektywie 2014–2020.
- Optymalizacja sposobów dostarczania usług publicznych na poziomie lokalnym o największym wpływie na rozwój gospodarczy przez rozpowszechnienie najlepszych praktyk stosowanych w Polsce i za granicą.
- Upowszechnienie wśród samorządów gminnych i powiatowych stosowania dostępnych, przetestowanych narzędzi monitoringu jakości usług publicznych i jakości życia oraz zastosowanie zachęt dla JST do regularnego monitorowania tego obszaru w celu lepszego dostosowania usług do sytuacji lokalnej i oczekiwań obywateli.
- Poprawa współpracy sąsiadujących JST w zakresie dostarczania usług technicznych i społecznych, adaptacja dobrych praktyk w zakresie podnoszenia jakości i dostępności usług publicznych (w tym innowacyjne sposoby świadczenia usług, uspołeczniony proces monitoringu jakości usług).
- Integracja baz danych istniejących na poziomie gminnym, powiatowym, wojewódzkim w celu lepszego diagnozowania potrzeb i efektywniejszego wydatkowania środków publicznych.
- Pilotażowe projekty integrujące działania instytucji i organizacji lokalnych na rzecz świadczenia usług społecznych, np. opiekuńczych, integracyjnych, zatrudnieniowych, profilaktyki zdrowotnej.

### Działania po 2020 r.:

- Wypracowanie modelowego podejścia do dostarczania dóbr i usług publicznych istotnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego, dostosowanego do specyfiki terytorialnej obszarów funkcjonalnych oraz adaptacji najlepszych praktyk na poziomie lokalnym do zmian w otoczeniu prawno-finansowym służącym usprawnieniu organizacji usług.
- Zintegrowanie danych z monitorowania jakości usług publicznych na poziomie lokalnym w krajowej bazie statystyki publicznej służącej *benchmarkingowi* i standaryzacji usług.

## 3. Wzmocnienie współpracy i zintegrowanego podejścia do rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym

Zintegrowane podejście do rozwoju, uwzględniające powiązania funkcjonalne ponad podziałami administracyjnymi, wymaga, aby polityka regionalna oferowała i udoskonalała instrumenty, które pozwolą terytorializować polityki publiczne nie tylko poprzez współpracę między rządem a samorządem województwa, ale także w skali lokalnej i ponadregionalnej (instytucjonalne, organizacyjne i finansowe). Koncentracja polityki regionalnej na obszarach funkcjonalnych sprzyja lepszemu pobudzeniu



i mobilizowaniu lokalnych potencjałów, ale wymaga budowania sieci współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej. Działania podejmowane w ramach tego kierunku dotyczyć będą zastosowania zintegrowanego podejścia wobec obszarów wskazanych w SOR, tj. zagrożonych trwałą marginalizacją, miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, aglomeracji, Śląska, Polski Wschodniej, ale i innych terytoriów określonych w strategiach samorządów województw. Upowszechniane będą działania polegające na wypracowaniu w odniesieniu do tych obszarów zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych, włączające w uzgodnienia także partnerów niepublicznych oraz dostosowujące i usprawniające wykorzystywane w systemie realizacji Umowy Partnerstwa instrumenty terytorialne, jak np. ZIT, RLKS i inne wdrażane w ramach RPO. Kontrakt terytorialny skoncentrowany zostanie na najważniejszych przedsięwzięciach rozwojowych, a w dłuższej perspektywie może mieć również charakter ponadlokalny. Dotychczasowe doświadczenia związane z kontraktem terytorialnym wskazują, że samorząd regionalny powinien wziąć na siebie większą odpowiedzialność na etapie definiowania celów strony samorządowej i dokonywać odpowiedzialnego wyboru najistotniejszych przedsięwzięć dla rozwoju regionu istotnych również z perspektywy krajowej, jak również przedstawić zaangażowanie strony samorządowej w finansowanie przedsięwzięć.

Istnieje potrzeba promowania i uświadamiania korzyści płynących ze współpracy regionów w ramach strategii ponadregionalnych i realizacji projektów, np. w obszarze telekomunikacji, współpracy międzyuczelnianej czy instrumentów finansowych, co może szczególnie zapoczątkować po 2020 r. Silne regiony, umiejące kreować i wdrażać wspólne projekty z sąsiednimi regionami, są w stanie pełniej uczestniczyć i więcej skorzystać na współpracy z silnymi regionami europejskimi.

#### Działania do 2020 r.:

- Dokonanie przeglądu efektywności i skuteczności wdrażania instrumentów terytorialnych (ZIT, RLKS oraz innych krajowych i regionalnych) w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych.
- Usprawnienie realizacji zawartych kontraktów terytorialnych poprzez nadanie wyższego priorytetu realizacji przedsięwzięć zawartych w kontraktach terytorialnych na etapie wyboru do dofinansowania oraz zwiększenie elastyczności zarządzania tym instrumentem po stronie rządowej i samorządowej.
- Przeprowadzenie pilotażu zintegrowanego podejścia terytorialnego w formie pakietów zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych na obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją i w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze na potrzeby wypracowania rozwiązań dla kontraktu terytorialnego po 2020 r. Jednocześnie mechanizm ten będzie można zastosować w przypadku projektów rozwojowych, które wymagają zaangażowania strony rządowej oraz różnego typu aktorów publicznych i prywatnych (w tym Beskidzkie Centrum Narciarstwa).
- Wzmocnienie współpracy w różnych obszarach funkcjonalnych (aglomeracje, miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, obszary zagrożone trwałą marginalizacją, Śląsk, Polska Wschodnia i inne), włączającej i siecującej publicznych i niepublicznych partnerów w realizacji działań rozwojowych.
- Podnoszenie jakości i integracja funkcjonalna zarządzania obszarami wiejskimi i miejskimi na poziomie lokalnym i ponadlokalnym.
- Stworzenie mechanizmów i systemu koordynacji dla zintegrowanego podejścia terytorialnego w odniesieniu do różnych obszarów funkcjonalnych w ramach Podkomitetu ds. obszarów wiejskich oraz Podkomitetu ds. wymiaru terytorialnego, działających przy Komitecie Koordynacyjnym ds. Polityki Rozwoju.
- Wypracowanie rozwiązań sprzyjających realizacji wspólnych, zintegrowanych projektów wynikających ze strategii ponadregionalnych (Centralnej, Wschodniej, Zachodniej i Południowej) oraz makroregionalnych (Strategii Bałtyckiej i planowanej Strategii Karpackiej).
- Promocja zawiązywania lokalnych rad rozwoju stymulujących dialog i partnerstwa rozwojowe pomiędzy samorządami terytorialnymi i partnerami społeczno-gospodarczymi wokół celów i kierunków rozwojowych dla obszarów funkcjonalnych.

#### Działania po 2020 r.:

- Ograniczenie przedsięwzięć uzgadnianych w nowych kontraktach terytorialnych do najistotniejszych dla rozwoju regionu oraz kraju, dla których konieczna jest integracja podejmowanej interwencji przez strony będące sygnatariuszami kontraktów (w tym koncentracja finansowa). Zapisy w kontraktach

determinować będą zapisy dokumentów implementacyjnych, nadając pierwszeństwo realizacyjne wskazanym w nich przedsięwzięciom, a przy tym ich katalog powinien być dostosowany do dostępnej alokacji zewnętrznych środków zarówno unijnych, jak i krajowych oraz wkładów własnych stron.

- Rozszerzenie kontraktu terytorialnego o możliwość uzgadniania zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych również w układach funkcjonalnych. Kontrakt będzie mógł być zawierany nie tylko pomiędzy rządem a samorządami województw, ale również innymi jednostkami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami publicznymi i prywatnymi.
- Upowszechnienie i usprawnienie mechanizmów terytorialnych stosowanych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014–2020 w realizacji działań rozwojowych finansowanych również z innych źródeł (np. EOG, Fundusz Norweski, budżet państwa), np. ZIT, RLKS, instrumenty regionalne.
- Kontynuacja prac nad poprawą jakości i integracji funkcjonalnej zarządzania obszarami wiejskimi i miejskimi na poziomie lokalnym i ponadlokalnym.

#### **Projekty strategiczne:**

**Odnowiony Kontrakt Terytorialny – do roku 2020** działania skoncentrowane zostaną na priorytetyzacji przedsięwzięć kluczowych dla rozwoju kraju i regionów oraz zapewnieniu tam, gdzie będzie to możliwe, preferencji w ich finansowaniu zarówno z funduszy unijnych, jak i środków krajowych. System prowadzenia negocjacji zostanie zmodyfikowany w taki sposób, aby od samego początku strony: rządowa i samorządowa pracowały nad zidentyfikowaniem istotnych z punktu widzenia kraju i regionu inwestycji, jak również możliwości zapewnienia ich finansowania. Nowy KT będzie miał przełożenie na architekturę i wysokość alokacji programów operacyjnych po 2020 r., w tym podział interwencji kraj–region oraz zindywidualizowanie programów regionalnych. Zmieniona zostanie *ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, umożliwiając zawieranie kontraktów nakierowanych na rozwój obszarów funkcjonalnych pomiędzy rządem, samorządem województwa i innymi samorządami i partnerami. Konieczna będzie zmiana realizowanych przez poszczególne resorty programów rządowych dla uwzględnienia przedsięwzięć kontraktowych.

**Po 2020 r.** Kontrakt Terytorialny, wykorzystywany również na poziomie funkcjonalnym, będzie służył realizacji pakietów zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych obejmujących przedsięwzięcia m.in.: instytucjonalne, doradcze, inwestycyjne, uwzględniające kompleksowo potrzeby obszarów, których dotyczy, i ukierunkowany na wzrost i rozwój gospodarczy. Przedsięwzięcia, które znajdują się w Kontraktach Terytorialnych, wypracowywane będą wspólnie przez stronę rządową, samorządową, przedsiębiorców, środowiska naukowe oraz lokalnych liderów. Kontrakt będzie polegał na wykorzystaniu i rozwijaniu mechanizmów terytorialnych wdrażanych w ramach RPO w latach 2014–2020 poprzez zaangażowanie instytucji krajowych. W obszarach, w których analogiczne instrumenty nie funkcjonują, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego promował będzie oraz zachęcał samorządy województw, będące koordynatorami działań w regionach, do stosowania i rozwijania instrumentów terytorialnych. Dodatkowo Kontrakt Terytorialny integrował będzie środki unijne z krajowymi, w tym pozyskanymi w wyniku zmian w systemie korekcyjno-wyrównawczym i systemie dotacji z budżetu państwa dla JST.

**Beskidzkie Centrum Narciarstwa** – projekt pilotażowy realizowany w ramach Kontraktu Terytorialnego.

#### **4. Zwiększenie efektywności finansowania polityk ukierunkowanych terytorialnie**

Realizacja różnych polityk publicznych zarządzanych na poziomie krajowym i regionalnym w niewystarczającym stopniu uwzględnia aspekty terytorialne i nie zapewnia realizacji celów polityki regionalnej państwa. Jeśli chodzi o finansowanie JST, to system musi wspomagać realizację celów polityki regionalnej państwa, która finansowana jest m.in. poprzez transfery z poziomu centralnego. Konieczność przeprowadzenia oceny zasad finansowania JST wynika z problemów pojawiających się w trakcie realizacji zadań publicznych. W przypadku polityk sektorowych aktualna polityka wobec regionów nie jest wiążką skoordynowanych działań, ponieważ są one finansowane w ramach wielu odrębnie funkcjonujących i niepowiązanych wzajemnie mechanizmów (w tym algorytmów) alokacji/dystrybucji środków. Dodatkowo obecne mechanizmy wyrównawcze („janosikowe”) służą jedynie niwelowaniu różnic w dochodach JST, a ich

wykorzystanie nie jest powiązane z działaniami prorozwojowymi. W związku z rosnącym deficytem środków rozwojowych, głównie unijnych, na finansowanie zadań własnych JST (zwłaszcza podstawowej infrastruktury technicznej) niezbędne jest właściwe ukierunkowanie środków finansowych, które są przekazywane do JST.

Przewidywane w tym obszarze działania przyczynią się do poprawy uwarunkowań finansowych JST, co umożliwi realizację bardziej efektywnej i skutecznej interwencji rozwojowej.

#### Działania:

- Wprowadzenie mechanizmów służących aktywizacji samorządów do pozyskiwania wyższych dochodów własnych przeznaczonych na finansowanie zadań własnych, w tym rozwojowych.
- Zwiększenie zróżnicowania źródeł dochodów własnych w finansowaniu działań rozwojowych JST.
- Kontynuacja przeglądu systemu wyrównawczo-korekcyjnego i redystrybucji środków publicznych z poziomu krajowego do budżetów JST pod kątem alokacji terytorialnej i zgodności z celami polityki regionalnej państwa i sformułowanie propozycji rozwiązań, które będą zachęcać JST do działań rozwojowych oraz racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.
- Opracowanie systemu wyrównywania dochodów JST, który pozwoli na lepsze ukierunkowanie środków, uwzględniające potrzeby wydatkowe związane z realizacją zadań publicznych w JST o niskim potencjale dochodowym, a także na wzmocnienie motywacji większych JST do aktywnego pozyskiwania dodatkowych dochodów i do ograniczania stałych obciążeń wydatkowych. System wyrównawczy uwzględni zróżnicowane potrzeby wydatkowe JST.
- Wprowadzenie mechanizmów zachęcających JST do współpracy i wspólnej realizacji przedsięwzięć rozwojowych, integrujących źródła finansowania JST i innych podmiotów (formuła kontraktowa).
- Większe zaangażowanie środków prywatnych w realizację celów rozwojowych, wprowadzenie w szerszej skali mechanizmu płatności za rezultat i partnerstwa publiczno-prywatnego.
- Stopniowe dokonanie zmian w strukturze wydatków i dochodów (na poziomie budżetu państwa i samorządów) tak, aby coraz większa część wydatków rozwojowych była finansowana ze źródeł krajowych.
- Upowszechnienie narzędzi prognozowania finansowego w celu poprawy umiejętności zarządzania finansowego i utrzymania długookresowej równowagi finansowej w samorządach.
- Powiązanie finansowania JST z poziomu krajowego z finansowaniem przedsięwzięć dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją i miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze w formule kontraktowej.
- Przegląd dotacji celowych na zadania własne JST pod kątem możliwości ich przeformułowania na przekazywanie do JST w formule kontraktowej.

#### **Projekt strategiczny:**

**Racjonalny system finansowania JST** – główne kierunki zmian *ustaw o dochodach JST* i innych właściwych ustaw i aktów prawnych dotyczyć będą:

- zwiększenia zróżnicowania źródeł dochodów własnych w finansowaniu działalności JST, tak aby zachęcić JST do bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi;
- „zatrzymanie” w regionach środków finansowych, które nie podlegają rzeczywistym transferom międzyregionalnym (dotyczy środków finansowych, które podlegają transferowi na szczebel centralny, a następnie wracają do regionu pod inną postacią);
- powiązania zmian w algorytmie mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego z potrzebami wydatkowymi JST oraz ich potencjałem dochodowym; zmiany te będą sprzyjać realizacji celów polityki regionalnej.

## Cel szczegółowy III. Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu

Jakość funkcjonowania państwa jest jednym z kluczowych czynników konkurencyjności i jednocześnie podstawowym wyznacznikiem możliwości korzystania w pełni ze swobód demokratycznych i praw obywatelskich.

Obywatele i gospodarka polska potrzebują dobrego prawa, sprawnej administracji oraz systemu skutecznego partnerstwa przy realizacji indywidualnych i zbiorowych przedsięwzięć podejmowanych w imię wspólnego dobra, tworzenia i umacniania różnych więzi wspólnotowych.

Państwo ma do spełnienia aktywną rolę w poszczególnych obszarach i procesach odpowiedzialnego rozwoju. Poprzez kształtowanie polityki publicznej państwo zapewnia warunki, w których indywidualny i zbiorowy wysiłek, inicjatywy i przedsiębiorczość Polaków na gruncie gospodarki, demokracji, aktywności obywatelskiej czy też działalności społecznej współtworzą wielonurtowy proces odpowiedzialnego rozwoju kraju. Jak stanowi *ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (art. 2), *Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej.*

Znaczenie i warunki realizacji spraw państwowych podlegają precyzowaniu w ramach kompetencji właściwych gremiów polityczno-decyzyjnych. W wykonywaniu bezpośrednich, konkretnych i ciągłych działań państwa jego najważniejszą częścią – wraz z systemem prawnym i innymi instrumentami regulacyjnymi – jest ogół ogólnokrajowych, regionalnych i lokalnych instytucji publicznych<sup>65</sup> oraz ustanowione mechanizmy konsultacji i pogłębionej współpracy między nimi (jak np. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, Rada Dialogu Społecznego, Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego).

Służąc kompetencjami i całym potencjałem wiedzy, administracja i inne struktury instytucjonalne państwa mogą odegrać inicjatywną i kreatywną rolę w obszarach życia gospodarczego, społecznego, współpracy międzynarodowej, w których potrzeby i wyzwania związane z ich dostosowywaniem, reformowaniem i rozwijaniem wymagają zastosowania specjalistycznych, nowoczesnych metod i środków dokonywania analiz, programowania i ewaluacji. Potwierdzają to wyzwania i presje, które w obszarze rozwoju gospodarczo-technologicznego i społeczno-cywilizacyjnego niosą ze sobą procesy globalizacyjne, masowe migracje, postępująca instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej państw i podmiotów niepaństwowych itp.

Konkretnym, systemowym zadaniem strategicznym staje się konieczność zwiększenia faktycznych umiejętności i gotowości administracji państwowej do strategicznej priorytetyzacji na gruncie poszczególnych polityk publicznych i całej polityki rozwoju. Efektywne zmiany w tym zakresie powinny zapewnić większą instytucjonalną spójność, ciągłość i trwałość wszystkich procesów rozwoju. Przygotowanie i realizacja adekwatnej polityki na rzecz rozwoju musi obejmować zarówno bieżącą aktywność państwa, jak też perspektywiczne opcje odpowiedzialnego rozwoju.

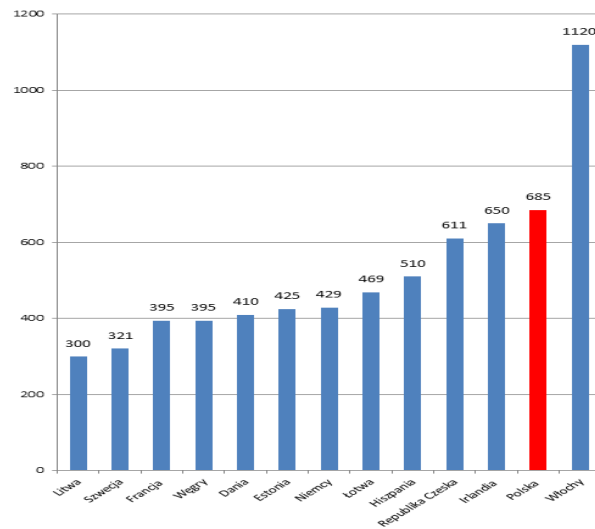
W związku z powyższym, również w umacnianiu partnerstwa instytucji państwowych (publicznych) i partnerów pozarządowych, a tym samym także kapitału wzajemnego zaufania i współdziałania, coraz większą rolę inicjującą i koordynacyjną powinny spełniać struktury, kadry kierownicze oraz poszczególni członkowie służby cywilnej (rozwińcie tego zagadnienia znajduje się w części dotyczącej kapitału społecznego).

W warunkach nieuniknionych, pogłębiających się globalnych, jak również integracyjnych współzależności, sprawność instytucji państwa musi również oznaczać zarówno strategiczną, jak i praktyczną umiejętność sprostania wyzwaniom płynącym z międzynarodowego otoczenia. Chodzi bowiem tak o zachowanie i umocnienie partnerskiej i inicjatywnej podmiotowości i roli Polski w systemie regionalnych i światowych

<sup>65</sup> Zgodnie z *ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (art. 3) *Politykę rozwoju prowadzą: 1) Rada Ministrów; 2) samorząd województwa; 3) samorząd powiatowy i gminny.*

powiązań, jak i o możliwie najefektywniejsze wykorzystanie i powiększanie krajowego potencjału rozwojowego.

Realizacja III celu *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* będzie się koncentrować na poprawie jakości stanowionego prawa i jego stosowania, zwiększeniu efektywności funkcjonowania instytucji publicznych, wzmocnieniu systemu strategicznego zarządzania procesami rozwojowymi, większym wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych w zarządzaniu państwem i komunikacji z obywatelami (w tym z przedsiębiorcami). Miarą sprawności państwa będzie również lepsze gospodarowanie środkami publicznymi, w tym efektywne wykorzystanie środków z UE. Oczekiwanym rezultatem



podejmowanych działań jest zwiększenie zdolności państwa do zapewnienia spójnej i efektywnej realizacji kompleksowych strategicznych celów rozwojowych oraz zwiększenie poziomu kapitału społecznego.

Realizacja zaplanowanych działań wymagać będzie zaangażowania instrumentów i środków o charakterze prawnym, instytucjonalnym, finansowym oraz koordynacyjno-organizacyjnym.

## Obszar: Prawo w służbie obywatelom i gospodarce

### I. Diagnoza

Polityka regulacyjna w Polsce ulega sukcesywnej poprawie, na co wskazuje m.in. OECD w raporcie *Regulatory Policy Outlook 2015*. Obowiązek dokonywania oceny skutków regulacji (OSR) w rządowym procesie legislacyjnym, konsultacje publiczne, zainicjowana ocena funkcjonowania ustaw (tzw. OSR *ex post*) to główne narzędzia lepszego stanowienia prawa w Polsce. Znacząca część tworzonego prawa jest efektem wdrażania dyrektyw unijnych do polskiego porządku prawnego.

**Jakość prawa** dalej będzie udoskonalana. Wyzwaniem pozostaje duża liczba przepisów prawnych, częste zmiany regulacji w ostatnich latach, ich niespójność i niejednoznaczność, liczne obowiązki prawne nakładane na obywateli i przedsiębiorców (a także na administrację różnych szczebli), niedostateczna efektywność systemu OSR, co wymaga dalszych działań.

Niezadowolająca jakość legislacji przejawia się m.in. w przeregulowanych warunkach prowadzenia działalności gospodarczej. Niektóre przepisy prawa mogą ograniczać rozwój polskiej przedsiębiorczości (np. polski przedsiębiorca przeznacza 271 godzin rocznie na wykonanie płatności podatkowych<sup>66</sup>, 50 lat po odejściu pracownika pracodawca musi przechowywać listy płac). Wymagania stawiane przed firmami są niekiedy bardzo uciążliwe, np. i nadmierne sformalizowanie i długotrwałe postępowania w urzędach, nieadekwatne do przewinień kary administracyjne, konieczność płacenia składek ZUS w stałej wysokości przez najmniejszych przedsiębiorców, czasochłonne odzyskiwanie długów.

Liczne przepisy, m.in. dotyczące prowadzenia ksiąg rachunkowych i zatrudniania oraz BHP, utrudniają działanie firm i sprawiają, że przedsiębiorstwa nie są zainteresowane szybkim rozwojem. Potrzebne są rozwiązania prawne dla innowacyjnych start-upów oraz przepisy pozwalające na niezakłócone działanie firmy po śmierci właściciela. Jednym ze źródeł prawa krajowego jest prawo Unii Europejskiej. Niezbędny jest aktywny udział w procesie jego stanowienia, jak również właściwy sposób jego późniejszego wdrażania, bez zbędnych dodatkowych obciążeń, generujących koszty dla przedsiębiorców oraz administracji.

Zamówienia publiczne powinny być wykorzystywane przez państwo jako instrument kreujący pożądane zachowania ze strony przedsiębiorców.

<sup>66</sup> Raport Banku Światowego „Doing Business 2016”.

## II. Cel i oczekiwane rezultaty

### **Uproszczenie prawa zapewniające lepsze warunki do działalności gospodarczej i realizacji potrzeb obywateli**

Jakość funkcjonowania sfery prawno-regulacyjnej państwa to jeden z kluczowych czynników rozwojowych we współczesnym świecie. Poprawa sytuacji w sferze „rządów prawa” oznacza racjonalizację procesów legislacyjnych, wzmocnienie partnerstwa głównych podmiotów instytucjonalnych, korporacyjnych i społecznych oraz zwiększenie przejrzystości procesu legislacyjnego. Warunkiem zapewnienia stabilności prawa jest ograniczenie częstotliwości zmian przepisów prawnych oraz wprowadzenie/utrzymanie jedynie koniecznych i korzystnych regulacji, w szczególności zapobieganie nakładaniu nieuzasadnionych zobowiązań na obywateli i przedsiębiorców oraz na administrację. Niezbędnym działaniem jest eliminacja niespójności i niejednoznaczności przepisów prawnych oraz istniejących luk prawnych.

Działania te stworzą silny impuls korzystnie wpływający na jakość życia, perspektywy gospodarcze oraz poziom zaufania społecznego. Oczekiwana jest również większa spójność wewnętrzna poszczególnych dziedzin prawa czy też faktycznych możliwości stosowania przepisów prawa (jak np. w przypadku braku rozporządzeń wykonawczych do ustaw zawierających tzw. delegacje ustawowe). Przewidywany jest wzrost sprawności prowadzenia postępowań sądowych i egzekucji prawa.

## III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Wskaźnik globalnej konkurencyjności GCI; obciążenia regulacyjne	pozycja w rankingu	122 (2015)	<b>97</b>	80	Światowe Forum Ekonomiczne
Średni czas dochodzenia należności z umów drogą sądową	dni	685 (2015)	<b>mniej niż 600</b>	mniej niż 600	Bank Światowy
Wskaźnik jakości stanowionego prawa	wskaźnik przyjmujący wartości od minus 2,5 do 2,5	1,0 (2015)	<b>1,3</b>	1,5	Bank Światowy

## IV. Kierunki interwencji

### 1. Doskonalenie systemu stanowienia prawa

Racjonalizacja procesów legislacyjnych oraz wzmocnienie partnerstwa głównych podmiotów instytucjonalnych, korporacyjnych i społecznych.

Podejmowane działania będą koncentrować się na ustanowieniu mechanizmów mających na celu zapobieganie i ograniczanie nakładanych prawem obciążeń, nieadekwatnych do zakładanych celów regulacji prawnej. Nałożone przepisami prawa obciążenia administracyjne generują po stronie przedsiębiorców znaczące koszty w skali całej gospodarki. Dlatego istotnym kierunkiem będzie m.in. uwzględnianie specyfiki MŚP od jak najwcześniejszych etapów prac nad politykami publicznymi. Działania te będą też miały na celu ustanowienie efektywnych mechanizmów przeprowadzania regularnej oceny funkcjonowania obowiązującego prawa, której efektem będzie minimalizowanie obciążeń regulacyjnych.

Przy przygotowywaniu nowych rozwiązań prawnych zostanie również wzmocniona rola konsultacji publicznych i udziału w nich partnerów społecznych, poprzez efektywniejsze stosowanie gwarantujących to zasad (dobra wiara, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność, poszanowanie interesu ogólnego).

#### Działania:

- Poprawa efektywności systemu oceny wpływu regulacji (w tym doskonalenie analiz *ex ante* oraz monitoringu *ex post*).

- Podnoszenie kompetencji uczestników procesu stanowienia prawa oraz monitorowania prawa, w szczególności w zakresie prawa gospodarczego, ekonomii z elementami polityki przemysłowej, prawa pracy, ekonomii przedsiębiorstwa, analizy finansowej.
- Zwiększenie przejrzystości procesu stanowienia prawa.
- Ustanowienie jednolitych zasad nakładania obciążeń regulacyjnych na przedsiębiorców w celu ich ograniczania.
- Wzmocnienie stosowania zasady „najpierw myśl na małą skalę”, w szczególności w zakresie wdrażania uproszczonych mechanizmów dla MŚP (Test MŚP).
- Ustanowienie efektywniejszych procedur przeglądu prawa i oceny funkcjonowania aktów prawnych.

#### **Projekty strategiczne:**

**Rozwój systemu oceny wpływu regulacji oraz partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa** – wzmocnienie oceny skutków regulacji (w tym na MŚP) – wzmocnienie roli MR w tym zakresie, standaryzacja narzędzi IT wykorzystywanych przy sporządzaniu ocen wpływu regulacji, rozwój metodologii szacowania kosztów i korzyści regulacji oraz zasad wykorzystywania danych z sektora publicznego w celu tworzenia prawa opartego na dowodach, rozwój nowoczesnych narzędzi debaty publicznej (m.in. wykorzystujących rozwiązania IT) w procesie stanowienia prawa oraz wytycznych dot. wdrożenia prawa UE do przepisów krajowych, w tym systemu oceny skutków regulacji dla projektów europejskich.

**Pakiet Konstytucja Biznesu** – przyjęcie jasnych i klarownych zasad rządzących procesem stanowienia prawa w zakresie działalności gospodarczej.

## **2. Przegląd obowiązującego prawa oraz jego uproszczenie, w tym redukcja barier prawnych i kosztów regulacyjnych związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej**

Istotą zmian w tym zakresie będzie poprawa otoczenia prawnego, w którym funkcjonują przedsiębiorcy oraz opracowanie rozwiązań legislacyjnych zmierzających do poprawy warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, m.in. sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki polskiej.

Ważnym elementem działań w tym zakresie będzie wzmocnienie gwarancji wolności i praw przedsiębiorców oraz uspołnienie prawa gospodarczego. Intencją jest wprowadzenie katalogu fundamentalnych zasad prawa gospodarczego. Oczekiwany efektem podejmowanych działań będzie poprawa funkcjonowania przedsiębiorstw oraz zwiększenie pewności prawa i kultury prawnej, w tym zwiększenie świadomości prawa wśród przedsiębiorców.

Oczekuje się również zmiany nastawienia administracji do przedsiębiorców poprzez wzmocnienie służebnej roli administracji wobec obywateli i przedsiębiorców oraz uwzględniania w większym stopniu uzasadnionych interesów przedsiębiorcy. W zakresie zamówień publicznych istotne jest wprowadzenie ram prawnych dla realizacji nowej, innowacyjnej polityki zakupowej. Zakłada się zastąpienie obowiązującej ustawy nowym, przejrzystym aktem prawnym kompleksowo regulującym zamówienia publiczne. Nowa ustawa uporządkuje i usystematyzuje regulację zamówień publicznych.

#### Działania:

- Wzmocnienie gwarancji wolności i praw przedsiębiorców, w tym wprowadzenie katalogu fundamentalnych zasad prawa gospodarczego.
- Zmniejszenie obciążeń biurokratycznych i uproszczenie przepisów.
- Usprawnienie dochodzenia roszczeń i poprawa płynności finansowej MŚP.
- Zmiany w zakresie polityki podatkowej dla mniejszych podmiotów (np. obniżenie podatku CIT dla mikroprzedsiębiorców, uproszczenia VAT dla małych przedsiębiorców).
- Zmniejszenie uciążliwości kontroli oraz stworzenie jasnych i czytelnych kryteriów przy ustalaniu kar administracyjnych, jak również usprawnienie rozpoznawania spraw przez organy i sądy administracyjne.
- Wprowadzenie wielu usprawnień dla pracowników i pracodawców, m.in. wprowadzenie sukcesji przedsiębiorstw rodzinnych, elektroniczna akt pracowniczych, złagodzenie wymogów wobec

małych przedsiębiorców, uproszczenia w Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej.

- Wprowadzenie projektu Prostej Spółki Akcyjnej.
- Przeprowadzenie reformy Głównego Urzędu Miar.
- Uporządkowanie i usystematyzowanie wielokrotnie modyfikowanej regulacji zamówień publicznych oraz wprowadzenie ram prawnych dla realizacji innowacyjnej polityki zakupowej.
- Ograniczenie i minimalizacja podatków i opłat lokalnych, w tym za zajęcie pasa drogowego, dla infrastruktury zapewniającej podstawowe usługi publiczne.

#### **Projekty strategiczne:**

**„100 zmian dla firm”** – pierwszy pakiet rozwiązań legislacyjnych mających na celu poprawę otoczenia prawnego, w którym funkcjonują przedsiębiorcy, w tym zmierzających do poprawy warunków działalności gospodarczej, wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki.

**Pakiet Konstytucja Biznesu** – drugi pakiet zmian w prawie gospodarczym, którego celem będzie dalsza poprawa otoczenia prawnego, zwiększenie pewności prawa i kultury prawnej, wzmocnienie służebnej roli administracji wobec obywateli/przedsiębiorców. Przyczyni się on do wzmocnienia gwarancji wolności i praw przedsiębiorców oraz uspołnienienia prawa gospodarczego. W skład pakietu wejdzie:

– nowy przejrzysty akt prawa gospodarczego określający zasady prowadzenia działalności gospodarczej, który zastąpi *ustawę o swobodzie działalności gospodarczej*, oraz

– inne projekty aktów prawnych, mające na celu poprawę otoczenia prawnego, w szczególności w obszarze prawa administracyjnego, prawa finansowego i podatkowego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

**Nowe Prawo zamówień publicznych** – nowa ustawa porządkująca i systematyzująca regulację zamówień publicznych. Obecnie obowiązująca ustawa podlegała licznym zmianom i wskazane jest opracowanie nowego aktu prawnego, który zwiększy przejrzystość regulacji.



## Obszar: Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem

Wśród realnych czynników i mechanizmów zapewniających wysoki poziom i trwałe rezultaty realizacji całej *Strategii* dużą rolę do spełnienia mają instytucje publiczne służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarstwu. Zwiększenie efektywności funkcjonowania instytucji publicznych, zwłaszcza administracji, sprzyja budowie przewag konkurencyjnych kraju, a co za tym idzie działających w nim podmiotów gospodarczych i społecznych. Sprawność instytucjonalna staje się coraz ważniejszym atutem konkurencyjności. Sprawne państwo to zarządzanie projektami i budowanie międzyresortowych zespołów tematycznych, zarządzanie przez cele i motywujące systemy wynagradzania, staże urzędnicze, wspólna polityka zakupowa państwa i inteligentne zamówienia publiczne, e-administracja oraz kompleksowe zarządzanie polityką gospodarczą.

Coraz sprawniejsze funkcjonowanie instytucji państwa, w tym administracji, będzie możliwe dzięki ich efektywnemu zaangażowaniu w tworzenie i umacnianie więzi wspólnotowych o charakterze społecznym, narodowym, regionalnym i lokalnym. Społeczno-instytucjonalne partnerstwo w tym zakresie powinno być ważną dźwignią inicjatyw i korzystnych przemian w życiu obywateli, w rozwoju gospodarczym, naukowym, kulturalnym, jak też w poszczególnych regionach kraju. Jednocześnie oczywiste jest poszanowanie dla zasady i praktyki subsydiarności.

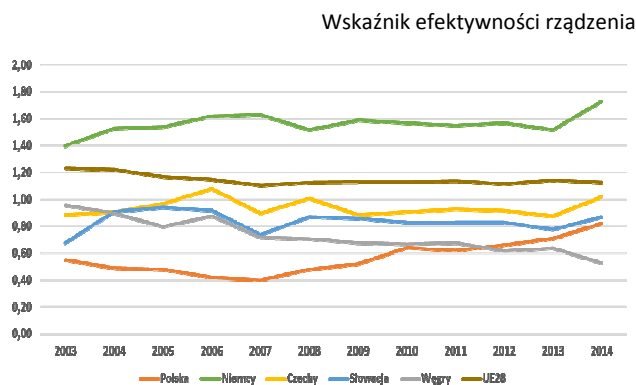
W celu poprawienia skuteczności i efektywności programowania i realizacji polityk publicznych i działań podejmowanych przez różne podmioty publiczne konieczne jest utworzenie skonsolidowanego jednolitego systemu zarządzania strategicznego.

Administracja publiczna stoi przed nowymi zadaniami i wyzwaniem. Wprowadzenie wyżej wymienionych zasad przyniesie korzyści w postaci unowocześnienia administracji, podniesienia kompetencji pracowników, zmniejszenia kosztów funkcjonowania oraz przyśpieszenia procesów.

Aby uniknąć pochopności i doraźności we wprowadzaniu, korygowaniu i rozwijaniu skutecznych i oszczędnych systemów zarządzania w administracji publicznej, właściwe będzie opracowanie kompleksowej wieloletniej strategii modernizacji polskiej administracji.

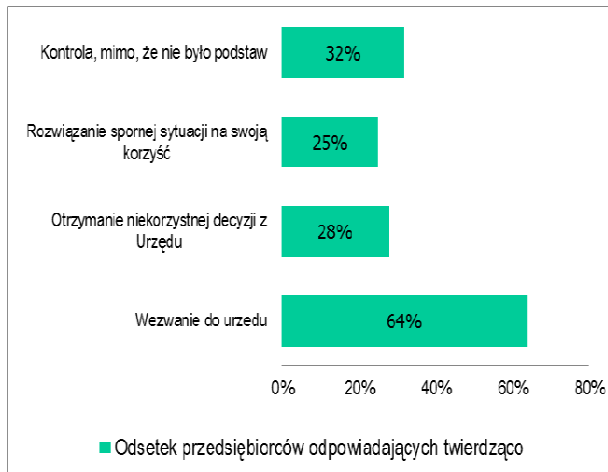
### I. Diagnoza

Polska zajmuje 54. miejsce wśród 209 krajów (2014 r.) pod względem efektywności rządzenia – wskaźnik Banku Światowego. Oznacza to, że do liderów i do średniej UE dzieli nas wciąż duży dystans.



Źródło: badanie własne na podstawie danych Banku Światowego

Aktualne pozostają główne bariery i przesłanki poprawy jakości funkcjonowania instytucji publicznych i jakości rządzenia. Utrzymują się **dysfunkcje struktury organizacyjnej instytucji publicznych**, które koncentrują się na wypełnianiu procedur, a nie na efektach podejmowanych działań.



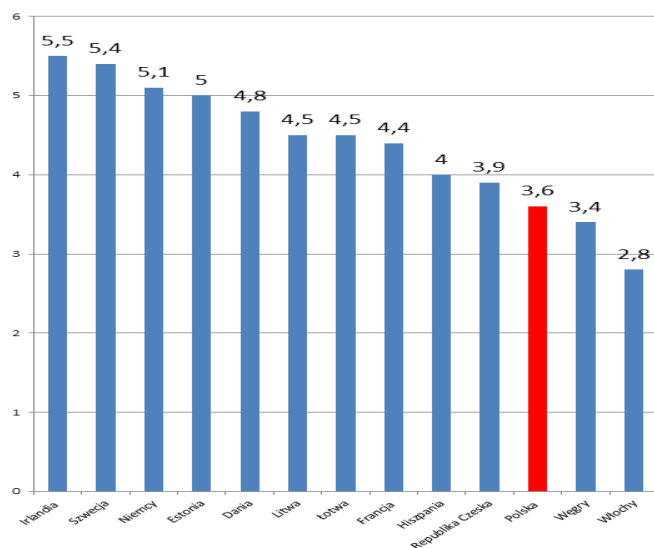
**Brak zaufania administracji do przedsiębiorców** przejawiający się w rozbudowanym systemie kontroli (40 instytucji mogących skontrolować przedsiębiorcę).

Deklarowany rodzaj kontaktu przedsiębiorców z urzędami w ciągu ostatnich 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej

**Problemem pozostają przewlekłość i niejasność procedur** w kontaktach z administracją publiczną i wymiarem sprawiedliwości (słaba komunikacja, mało rozpowszechnione mechanizmy arbitrażu i mediacji, niejednolite interpretacje prawa, przewlekłość postępowań budowlanych).

Występuje **rozproszenie i niespójność działań instytucji gospodarczych** (wiele instytucji, brak koordynacji działań). Przedsiębiorcy doświadczają na co dzień wielu utrudnień i problemów zarówno przy rozpoczynaniu, jak i w prowadzeniu działalności gospodarczej. W licznej grupie instytucji obsługujących procesy gospodarcze – rejestry, pozwolenia, podatki, kontrole, sprawozdawczość, dofinansowania, informacja, atesty, promocja itp. – często występuje nakładanie się kompetencji oraz rywalizacja między poszczególnymi urzędami. Sprawność tych instytucji jest zróżnicowana terytorialnie i przedsiębiorcy napotykają na różny stopień trudności w prowadzeniu działalności gospodarczej w zależności od miejsca, w którym ją prowadzą (na co wskazały m.in. badania porównawcze Banku Światowego przeprowadzone w 18 głównych miastach Polski).

Przejrzystość w tworzeniu polityk  
The Global Competitiveness Report 2015–2016



**Procesy rozwojowe w Polsce są prowadzone równolegle w ramach poszczególnych sektorów gospodarki.** Inwestycje sektorowe, legitymizowane ustawami specjalnymi pomijającymi koordynację, skutkują nieoptymalnym wydatkowaniem pieniędzy publicznych. **Brakuje silnego i dysponującego odpowiednimi narzędziami ośrodka zarządzania procesami rozwojowymi** oraz **skutecznych mechanizmów współpracy** i komunikacji pomiędzy działaniami sektorów, współpracy z sektorem biznesu i społeczeństwa obywatelskiego oraz pomiędzy różnymi szczeblami zarządzania w relacjach kraj–region–samorządy lokalne.

W obecnym stanie prawnym system planowania rozwoju dzieli się na dwa odrębne systemy: planowanie przestrzenne i planowanie społeczno-gospodarcze. Brak powiązania między tymi systemami generuje sprzeczności w procedowaniu i realizacji inwestycji. Planowanie społeczno-gospodarcze nie przywiązuje istotnej wagi do zagadnień przestrzennych, często traktując je jako barierę w programowaniu rozwoju. Specjaliści w zakresie planowania społeczno-gospodarczego podnoszą również kwestie zbyt długiego czasu przygotowywania i konsultowania projektów planów miejscowych, niedostosowanie ich zapisów do dynamicznie zmieniających się potrzeb rozwojowych czy przewlekłość procedur wydawania pozwoleń na budowę.

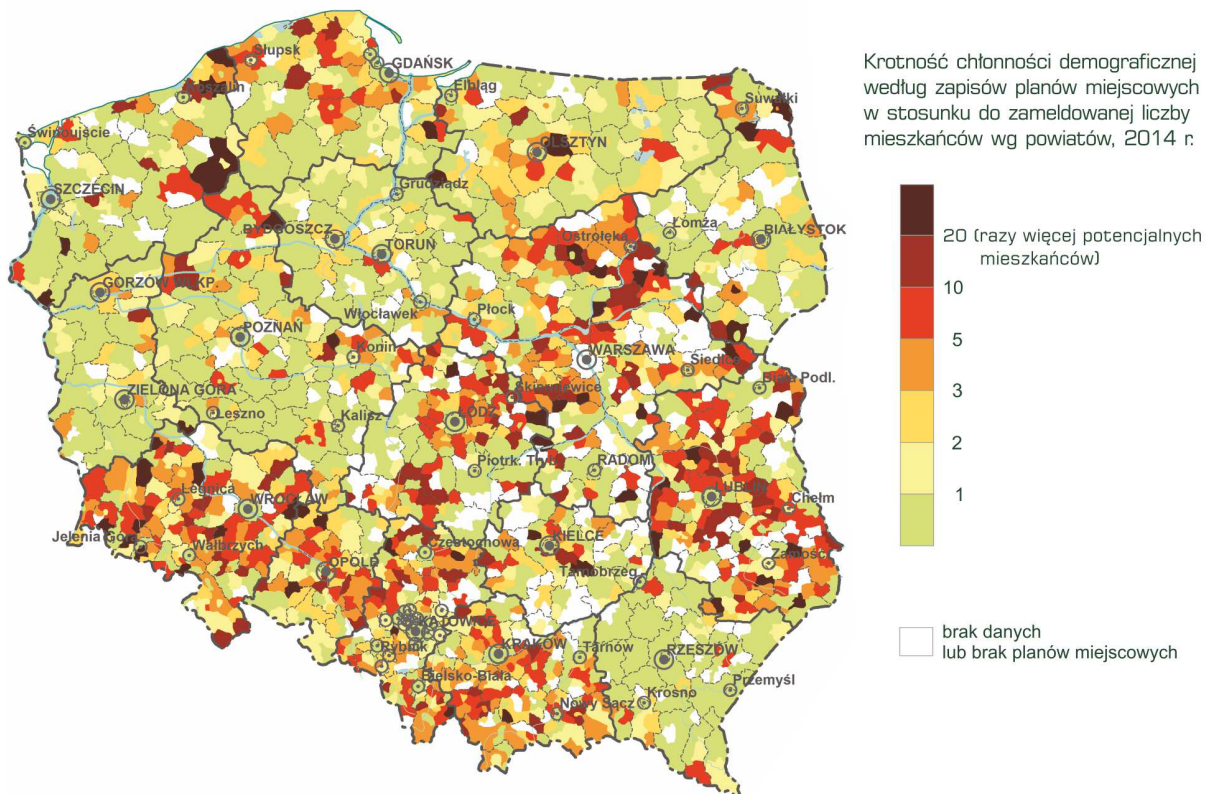
Systemowi planowania przestrzennego brakuje relacyjności, zwłaszcza w zakresie przenoszenia wiążących ustaleń między poszczególnymi poziomami zarządzania. System jest nieczytelny w zakresie przepisów i stanowi barierę rozwojową. Niskie pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego terenów rozwojowych gmin, jak również inwestowanie na terenach nieprzewidzianych w polityce przestrzennej gminy na cele inwestycyjne, generuje niepewność inwestycyjną, nieład w zagospodarowaniu przestrzeni, konflikty oraz niską jakość, funkcjonalność i estetykę przestrzeni publicznych. Zwiększa też skalę utraconych korzyści dla obywateli i samorządów, wynikających z braku wysokiej jakości przestrzeni. Zabudowa mieszkaniowa – ekstensywna, rozproszona i przypadkowa wymknęła się spod kontroli JST, znacznie podwyższając koszty społeczne, środowiskowe i ekonomiczne funkcjonowania samorządów, które nie są w stanie zrealizować zamierzeń przyjętych w aktach planistycznych, również z uwagi na przeszacowanie prognoz demograficznych. Intensywne przekształcenia przestrzeni związane z postępującą suburbanizacją, zwłaszcza wokół dużych miast, ujawniły brak właściwego zarządzania rozwojem na obszarach funkcjonalnych – ponad granicami administracyjnymi pojedynczych JST – znacząco utrudniając sprawne funkcjonowanie tych obszarów. Brak koordynacji między działaniami rozwojowymi i brak bezpośredniego odniesienia ich do przestrzeni przekłada się na nieefektywność interwencji publicznej oraz problemy w zakresie ochrony interesu publicznego.

Informacja o stanie i przyszłym zagospodarowaniu przestrzeni wynikająca z dokumentów planistycznych w gminach jest w większości analogowa, rozproszona, niekompletna i nie nadaje się do szybkiego wykorzystania. Podnosi to koszty zarządzania i użytkowania przestrzeni, zmuszając JST do zlecania kosztownych analiz przed przyjęciem planów miejscowych, i obniża atrakcyjność inwestycyjną obszarów.

Dostrzegalny jest deficyt działań informacyjnych państwa skierowanych do obywateli oraz niedostosowanie metod realnej partycypacji społecznej w procesach rozwojowych. Wadliwy proces partycypacji społecznej prowadzi do ograniczenia kultury współuczestnictwa i kompromisu, zamknięcia władzy na obywateli oraz podejmowania przez władze samorządowe arbitralnych decyzji przestrzennych, realizujących cele polityczne, a nie interes ogółu.

Ponadto w toku prac nad realizacją strategii *Europa 2020* (Semestr Europejski 2016) zidentyfikowane zostały wyzwania i zalecenia dla Polski z obszaru styku polityki rozwoju i planowania przestrzennego dotyczące poprawy warunków inwestycyjnych dla przedsiębiorców m.in. w odniesieniu do roli planów przestrzennych.

Rysunek 13. Chłonność demograficzna wg planów miejscowych



Źródło: Śleszyński P., Andrzejewska M., Cerić D., Deręgowska A., Komornicki T., Ruszcka M., Solon J., Sudra P., Zielińska B., 2016, Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2014 roku, IGIPIZ PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa.

## II. Cele i oczekiwane rezultaty

***Inkluzywne i skuteczne instytucje publiczne – dostępne i otwarte dla obywateli oraz przedsiębiorców***

Sprawne państwo, poprzez zwiększenie efektywności funkcjonowania instytucji publicznych, zwłaszcza administracji w relacjach z obywatelami i przedsiębiorcami, sprzyja budowie przewag konkurencyjnych kraju oraz działających w nim podmiotów gospodarczych i społecznych.

Rezultatem działań w tym obszarze będzie oczekiwana przez obywateli, przedsiębiorców oraz inne podmioty sprawność i skuteczność instytucjonalna państwa, w tym wysokiej jakości decyzje publiczne podejmowane we współpracy z mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi, biznesowymi, interesariuszami instytucjonalnymi. Oznacza to celowość (racjonalność, zasadność) oraz niezawodność podejmowanych przez poszczególne instytucje działań decyzyjnych i programowo-koordynacyjnych, jak również adekwatność i trwałość samych procedur, norm i standardów w różnych sferach życia publicznego.

***Budowa zintegrowanego systemu planowania rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym***

O skuteczności polityki rozwoju decyduje właściwie funkcjonujący, zintegrowany system zarządzania strategicznego planowania rozwoju. Stwarza on możliwość właściwego uwzględnienia roli przestrzeni w procesach rozwojowych i łączenia działań z zakresu poszczególnych polityk, w różnych przekrojach terytorialnych. Stworzenie zintegrowanego systemu planowania rozwoju, obejmującego w swoim zakresie wszystkie trzy wymiary, zwiększy efektywność wydatków związanych z rozwojem przestrzennym oraz ułatwi proces realizacji kluczowych dla gospodarki strategicznych inwestycji.

Oczekiwanym rezultatem będzie utworzenie jednolitego systemu zarządzania i koordynacji polityk publicznych wspomagających procesy rozwojowe kraju, w tym skonsolidowanie instytucji zaangażowanych w procesy zarządzania rozwojem oraz wzmocnienie ich potencjału, uporządkowanie przestrzeni oraz zmniejszenie konfliktów przestrzennych. Zmiany i usprawnienia będą dotyczyły sfery programowej, instytucjonalnej, legislacyjnej i wdrożeniowej. Przyczynią się one bezpośrednio do poprawy efektywności funkcjonowania polityk publicznych, a tym samym do wzrostu poziomu zaufania społecznego.

### III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Wskaźnik efektywności rządzenia	wskaźnik przyjmujący wartości od minus 2,5 do 2,5	0,8 (2015)	1,0	1,3	Bank Światowy
Cyfrowe (bazodanowe) plany zagospodarowania (udział powierzchni obowiązujących planów miejscowych w postaci elektronicznej w powierzchni planów ogółem)	%	66	100	-	Analiza badania PZP 1, MliB
Maksymalny czas trwania procedury uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę	dni	>200 (2013–2015)	<100	<60	kontrola NIK w woj. Mazowieckim MliB

### IV. Kierunki interwencji

#### 1. Zwiększenie sprawności funkcjonowania instytucji państwa, w tym administracji

Poprawa jakości instytucjonalnej dotyczy wielu dziedzin, w których instytucje publiczne zapewniają poczucie tożsamości narodowej i są dostawcą podstawowych usług i dóbr mających podstawowe znaczenie dla zaspokojenia potrzeb społecznych oraz budują bazę dla wysokiej jakości kapitału społecznego i działalności ekonomicznej.

Przede wszystkim administracja i inne instytucje publiczne spełniają czołową i powszechną rolę w takich dziedzinach życia jak np. tworzenie i stosowanie przepisów prawnych, administracyjnych i innych regulacji, bezpieczeństwo mieszkańców (publiczne), bezpieczeństwo narodowe, opieka socjalna. Stąd sprawność instytucji publicznych jest kojarzona czy też wprost utożsamiana ze sprawnością państwa, które ma służyć społeczeństwu, indywidualnym obywatelom, przedsiębiorcom. W myśl tych założeń wprowadzane będą korekty celów i modyfikacje struktur i mechanizmów działania sfery instytucjonalnej państwa, zwłaszcza administracji.

Państwo, jego ład instytucjonalny tworzą wspólnie tak instytucje rządowe, jak i instytucje jednostek samorządu terytorialnego, wraz z systemem prawnym i obowiązującymi procedurami. Ze względów zarówno praktycznych, jak i formalnych (ustrojowo-kompetencyjnych) strategiczne znaczenie ma dalsze pogłębianie partnerstwa i współodpowiedzialności instytucji rządowych i instytucji samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. Łącznie, we współpracy i synergicznym współoddziaływaniu, generują one wysoką jakość państwa i skuteczność prowadzonych polityk publicznych. Do roku 2020 przeprowadzone zostaną reformy administracji, zmiany w sposobie funkcjonowania m.in. systemu opieki zdrowotnej, sądów, agencji rolniczych i innych kluczowych sfer aktywności instytucji publicznych. Dostosowania w sferze administracji dotyczyć będą m.in. konsolidacji i poprawy jakości usług administracyjnych (obsługa podatkowa, punkty obsługi interesanta/inwestora, zmiany zarządcze), zorientowania na rezultaty, efektywnego zarządzania zasobami oraz zarządzania przez cele.

W wyniku generalnej oceny struktur rządowych i samorządowych zostaną wypracowane zmiany, tak by nie dublował się zakres odpowiedzialności oraz wzmocniona została koordynacja, niezbędna dla realizacji działań rozwojowych. Nastąpią niezbędne zmiany w zakresie zamówień publicznych, poprzez zwiększenie stosowania inteligentnych zamówień publicznych sprzyjających rozwojowi gospodarki i rynku pracy,

wdrożenie jednolitej polityki zakupowej promującej innowacyjność, stabilne miejsca pracy, aspekty środowiskowe oraz wprowadzającej ułatwienia dla MŚP.

Reformy i dostosowania sfery instytucjonalnej państwa w istocie polegać więc mają z jednej strony – na poprawie jakości usług publicznych, a z drugiej – na głębokim usprawnieniu procesów zarządczych, w tym systemów zarządzania jakością w administracji i innych instytucjach publicznych (samorząd, wymiar sprawiedliwości itp.). Oczekiwany w tym zakresie efektem w perspektywie średniookresowej będzie zbudowanie odpowiedzialnego – przede wszystkim kompetentnego, kreatywnego i sprawnego – potencjału instytucjonalnego podmiotów zaangażowanych w prowadzenie polityki rozwoju.

#### Działania:

- Usprawnienie procesów zarządzania w administracji oraz systemów zarządzania jakością w instytucjach publicznych (administracja, samorząd, wymiar sprawiedliwości itp.)
- Poprawa jakości usług świadczonych przez instytucje publiczne (m.in. uproszczenie procedowania spraw drogą elektroniczną, eliminacja barier prawnych, maksymalizacja automatyzacji procesów), upowszechnianie najlepszych praktyk w zakresie obsługi biznesu.
- Wprowadzenie podejścia projektowego – „kultury” pracy projektowej w administracji, a w konsekwencji efektywnych metod zarządzania projektami w sferze publicznej.
- Udoskonalenie kompetencji analitycznych, w tym zdolności do dokonywania analizy kosztów i korzyści interwencji publicznych, ekonometrycznej i statystycznej analizy danych, wykorzystania nowoczesnych technik przetwarzania informacji (*big data*).
- Wzmocnienie (bądź wyodrębnienie) w ramach jednostek administracji publicznej komórek pełniących rolę analityczno-studialną, które będą zdolne do przygotowywania adekwatnych, innowacyjnych koncepcji rozwojowych oraz ich kreatywnego zastosowania.
- Opracowywanie i podejmowanie projektów dialogu strategicznego z szerokimi grupami interesariuszy dotyczących żywotnie ważnych problemów i rozwiązań, zwłaszcza innowacyjnych (dotyczących społeczeństwa, państwa, gospodarki, kultury, standardów cywilizacyjnych itd.).
- Wprowadzenie powszechnego ogólnokrajowego systemu monitoringu usług publicznych, zbierającego dane z poziomu gminy.
- Wypracowanie spójnych, generalnych kryteriów oceny skuteczności i efektywności instytucji publicznych, będących podstawą do korygowania sposobu ich funkcjonowania.
- Zapewnienie realnego wykonywania przepisów o dostępie do informacji publicznej oraz udostępnianiu informacji sektora publicznego; wdrażanie i doskonalenie w praktyce formuły otwartego rządu.
- Poprawa standardów działania administracji publicznej w zakresie zamówień publicznych – wdrażanie inteligentnych i zrównoważonych zamówień publicznych, klauzule społeczne w zamówieniach publicznych, mechanizmy kontroli rażąco niskiej ceny i zatrudnienia pracowników.
- Zmiany w systemie ocen oddziaływania na środowisko w kierunku zwiększenia jego skuteczności i odpowiedzialności.
- Wzmocnienie nadzoru oraz wdrożenie zmian instytucjonalnych w ramach stosowania procedur administracyjnych (m.in. upraszczanie procedur, usprawnienie procesu obsługi zgłoszeń i sprawozdań składanych w sprawach zbiórek publicznych, wzmocnienia kontrolnej i pomocniczej wobec samorządu terytorialnego funkcji regionalnych izb obrachunkowych).
- Optymalizacja systemu funkcjonalnego instytucji realizujących zadania związane z rozwojem obszarów wiejskich i rolnictwa.
- Przeprowadzenie zmian i dostosowań w funkcjonowaniu systemu ochrony zdrowia, w tym reformy instytucjonalne (m.in. likwidacja NFZ, przekształcenie wojewódzkich oddziałów NFZ w wojewódzkie urzędy zdrowia zależne od Ministra Zdrowia, utworzenie państwowego funduszu celowego na finansowanie świadczeń zdrowotnych, nowy sposób kontraktowania świadczeń gwarantowanych, nowa podstawowa opieka zdrowotna – zespoły POZ, powołanie Urzędu Zdrowia Publicznego, stworzenia sieci szpitali).
- Usprawnienie działań Krajowej Administracji Skarbowej (lepsza obsługa, skuteczna egzekucja).
- Wprowadzenie do zarządzania instytucjami publicznymi rozwiązań służących lepszej transparentności działań i funkcjonowaniu mechanizmów zapobiegających występowaniu zjawisk

korupcyjnych, w tym poprzez instrumenty przeciwdziałające nadużyciom na szkodę administracji publicznej.

- Usprawnienie funkcjonowania urzędów pracy, w tym zasad podlegania osób bezrobotnych ubezpieczeniom zdrowotnym.
- Podjęcie działań, mających na celu usprawnienie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w tym w zakresie podnoszenia kompetencji kadr wymiaru sprawiedliwości, standaryzacji obsługi interesantów czy upowszechniania pozasądowych metod rozstrzygania sporów gospodarczych.
- Zapewnienie systemowych mechanizmów oceny i odpowiedniego uwzględniania oddziaływania strategii i regulacji UE na strategiczne cele i priorytety w ramach krajowych dokumentów programowych.
- Kształtowanie właściwych ram prawno-organizacyjnych w sferze podziału i skutecznej realizacji praw własności intelektualnej, tak aby ułatwiały one generowanie i rozpowszechnianie wiedzy i dóbr kultury, jak też wspomagały otwartą komunikację (przy jednoczesnym zachowaniu równowagi między uprawnieniami twórców, producentów i odbiorców).
- Zapewnienie stabilizacji personalnej kadr administracji publicznej, podnoszenie ich kompetencji, wiedzy i umiejętności oraz wprowadzenie odpowiednich systemów motywacyjnych.

#### **Projekty strategiczne:**

**Polityka zmian instytucjonalnych w państwie** – przygotowanie propozycji kierunków i zasad działania struktur rządowych i samorządowych służących nowemu modelowi rozwoju kraju.

**Powszechny system monitorowania usług publicznych** – wprowadzenie powszechnego systemu monitorowania usług publicznych i wdrożenie rozwiązań poprawiających efektywność zarządzania usługami dziedzinowymi w obszarach istotnych dla prowadzenia działalności gospodarczej w 1405 jednostkach samorządu terytorialnego do 2023 r.

**Reforma służby zdrowia** – zmiany i dostosowania w funkcjonowaniu systemu ochrony zdrowia, w tym reformy instytucjonalne i w zakresie finansowania świadczeń zdrowotnych, służące poprawie efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczanych na zdrowie, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym.

**Zapewnienie dostępu obywateli do właściwie zorganizowanego wymiaru sprawiedliwości** – poprawa funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i instytucji wpływających na jego kształt w taki sposób, że realizowany będzie w większym stopniu postulat dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości, w tym wspierania pozasądowych metod rozwiązywania sporów.

**Polityka karna** – przygotowanie i wdrożenie zharmonizowanych rozwiązań ustawowych i organizacyjnych poprawiających funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w obszarze prawa karnego.

**Wyższe kompetencje pracowników sądów i prokuratur** – podniesienie kompetencji w zakresie usprawnienia procesów zarządzania i komunikacji, obsługi interesanta oraz poziomu wiedzy w dziedzinie prawa gospodarczego, mediacji, informatyki śledczej, planowania przestrzennego, ochrony konsumenta, prawa upadłościowego, prawa własności intelektualnej, prawa celnego.

## **2. Wzmocnienie strategicznej koordynacji i zarządzania politykami publicznymi**

Efektywna realizacja wielowymiarowej strategii rozwoju kraju i wynikających z niej projektów strategicznych i flagowych wymaga wzmocnienia strategicznych zdolności państwa do określania i realizacji celów i procesów rozwojowych, w tym zmian w systemie zarządzania rozwojem oraz poszczególnych polityk publicznych. Zostanie to zrealizowane poprzez wzmocnienie zdolności rządu RP do programowania, koordynacji i wdrażania określonych celów SOR, wzmocnienie bazy i umiejętności analitycznych, w tym tworzenia prognoz i scenariuszy rozwoju, wzmocnienie oceny skutków regulacji (OSR) jako elementu procesu podejmowania strategicznych decyzji rządu oraz utworzenie systemu ewaluacji polityk publicznych na bazie doświadczeń z ewaluacją polityki spójności UE, a także poprzez wzmocnienie potencjału kadr w instytucjach na każdym poziomie zarządzania.

Rezultatem zmian w systemie zarządzania rozwojem będzie zwiększenie skuteczności polityk publicznych, ich uspołnienienie i zapewnienie komplementarności pomiędzy nimi, uporządkowanie systemu dokumentów strategicznych wykorzystywanych przez rząd do programowania interwencji publicznej oraz podejmowanie przez rząd decyzji dotyczących programowania i realizacji polityk publicznych na bazie prognozy, scenariuszy i wyników ewaluacji.

#### Działania:

- Podniesienie efektywności systemu zarządzania rozwojem – zapewnienie koordynacji działań rozwojowych poprzez utworzenie jednego, strategicznego ośrodka zarządzania oraz weryfikację systemu głównych dokumentów strategicznych, a także zmiany w regulacjach prawnych.
- Rozwój systemu monitoringu i ewaluacji polityk publicznych służący zwiększeniu trafności, skuteczności i efektywności poszczególnych polityk publicznych.
- Wzmocnienie procesu podejmowania strategicznych decyzji rządu poprzez wprowadzenie w szerszym zakresie oceny skutków regulacji.

#### **Projekty strategiczne:**

**Konsolidacja i wzmocnienie systemu zarządzania rozwojem** – weryfikacja i doprecyzowanie **podsystemów: programowania**, w tym zmiany w systemie dokumentów strategicznych, **instytucjonalnego** – poprzez utworzenie ośrodka prognostyczno-analitycznego wspierającego zarządzanie procesami rozwojowymi, oraz **podsystemu wdrażania** – poprzez rozszerzenie zakresu ewaluacji polityk publicznych w powiązaniu z polityką przestrzenną, w szczególności:

- **aktualizacja Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski** zawierająca zmiany w systemie dokumentów strategicznych, zmiany instytucjonalne oraz utworzenie systemu ewaluacji i monitoringu wszystkich polityk publicznych;
- **zmiany w regulacjach prawnych** obejmujące nowelizację *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, w zakresie układu dokumentów strategicznych, zmian instytucjonalnych, systemu ewaluacji i wdrażania polityk publicznych. Aktualizacja systemu zarządzania rozwojem może także przyczynić się do konieczności zmian *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* lub innych aktów prawnych;
- **utworzenie ośrodka analityczno-prognostycznego** wspierającego zarządzanie procesami rozwojowymi, który zostanie wydzielony ze struktur MR, oraz szersze wykorzystanie zaplecza eksperckiego dla kreowania polityki rozwoju oraz instrumentów jej realizacji;
- **wzmocnienie roli KPRM w zakresie koordynacji procesu oceny skutków regulacji i bieżącego monitorowania realizacji polityk publicznych;**
- **rozszerzenie systemu ewaluacji** oraz monitoringu na wszystkie polityki krajowe;
- **przygotowanie programu stałego doskonalenia i uczenia się administracji** każdego szczebla. Służyć temu będą prowadzone coachingi, szkolenia i seminaria obejmujące między innymi problematykę zorientowaną na rezultaty, nowych trendów, prognoz, analiz czy też ewaluacji polityk publicznych.

### **3. Zwiększenie efektywności programowania rozwoju poprzez zintegrowanie planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego oraz zapewnienie realnej partycypacji społecznej**

Realizacja tego celu będzie polegała na dokonaniu zasadniczej reformy sposobu funkcjonowania systemu programowania społeczno-gospodarczego i planowania przestrzennego skutkującej m.in. przygotowaniem zintegrowanych dokumentów strategicznych i planistycznych na każdym poziomie zarządzania (krajowym, wojewódzkim, funkcjonalnym, lokalnym), a także wypracowaniem sposobów zintegrowanego zarządzania obszarami na styku morza i lądu. Na każdym poziomie zarządzania będzie przygotowywany jeden zintegrowany dokument strategiczny, zawierający zarówno problematykę społeczno-gospodarczą, jak i przestrzenną. Dokument ten będzie aktem polityki rozwoju oraz podstawą do przygotowania dokumentów wykonawczych – programów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz aktów planowania przestrzennego dotyczących danego obszaru. Umożliwi to ustanowienie ram dla długoterminowego rozwoju terytorialnego, zapewni stabilność warunków inwestycyjnych i poprawę zaufania inwestorów oraz warunki dla spójnego, skutecznego i przewidywalnego procesu decyzyjnego. Wprowadzone zostaną

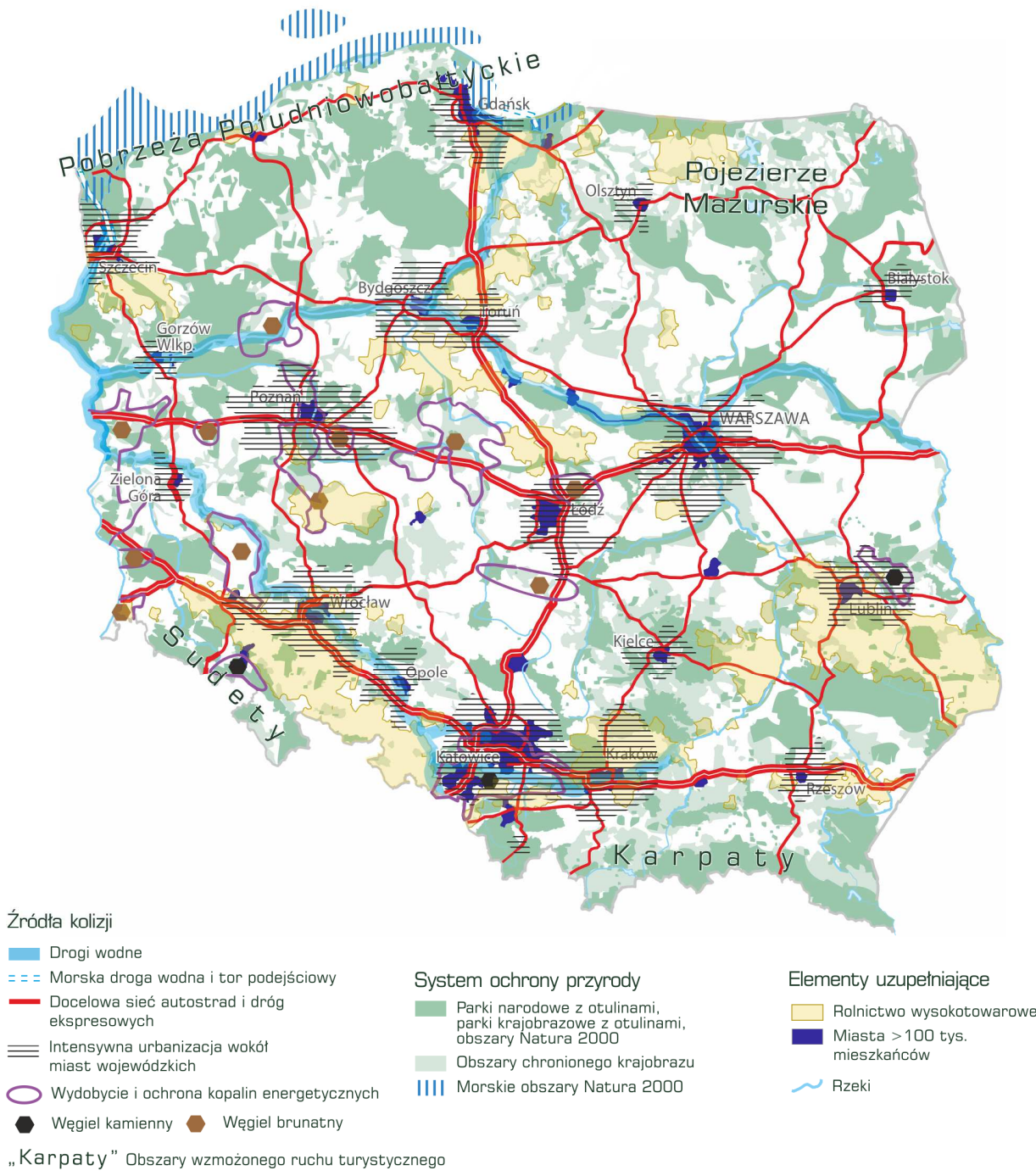


mechanizmy finansowe i prawne, w tym planistyczne, porządkujące procesy inwestycyjne i zajmowanie nowych terenów pod zabudowę. Nowe inwestycje zostaną w dużym stopniu przekierowane na tereny w przeszłości już wykorzystywane, przygotowane do zabudowy i wyposażone w infrastrukturę techniczną i społeczną, w tym zmodernizowaną, do powtórnego wykorzystania – w szczególności obszary zdegradowane, wymagające działań rewitalizacyjnych.

Wzmocniony zostanie monitoring procesów zachodzących w przestrzeni oraz mechanizmy pomiaru skutków finansowych podejmowanych decyzji inwestycyjnych. W ramach prac ośrodka analityczno-prognostycznego, opisanego w poprzednim rozdziale, oraz we współpracy z podmiotami regionalnymi ulegnie wzmocnieniu zdolność sfery publicznej do prowadzenia badań dotyczących polskiej przestrzeni, rozwoju zintegrowanego i jego przestrzennego wymiaru. Zostanie przygotowany w tym zakresie długookresowy dokument wizyjny.

Proponowany system zwiększy płynność realizacji inwestycji publicznych oraz innych planów operacyjnych sfery gospodarczej i społecznej, wdrażanych na każdym poziomie terytorialnej organizacji państwa, i skieruje aktywność planistyczną gmin na tereny intensywnego rozwoju. Ponadto zmiany umożliwią przeciwdziałanie konfliktom przestrzennym wynikającym z kolizji między planowanymi inwestycjami zlokalizowanymi na powierzchni i pod powierzchnią terenów, w tym wynikającymi z realizacji priorytetów Polityki Surowcowej Państwa, a ochroną zasobów środowiska naturalnego i walorów wysoko cenionych oraz pozostałymi funkcjami rozwojowymi przestrzeni.

Rysunek 14. Potencjalne kolizje rozwoju



Działania do 2020 r.:

Kompleksowe uregulowanie zagadnień związanych ze zintegrowanym systemem zarządzania rozwojem, w tym.

- Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju obejmująca m.in. wprowadzenie obowiązku sporządzania zintegrowanej strategii rozwoju na każdym poziomie zarządzania (w zakresie zagadnień planowania przestrzennego, rozwoju regionalnego i planowania finansowego), w tym definiowanie m.in.: zakresu, zawartości i metodologii jej sporządzania oraz niezbędnych dokumentów operacyjnych służących jej wdrożeniu.

- Zmiany legislacyjne w zakresie procesów inwestycyjno-budowlanych, w tym m.in. wprowadzenie zasady inwestowania na podstawie planu miejscowego, zwłaszcza na nowych terenach rozwojowych oraz obszarach wymagających przekształcenia urbanistycznego, a także docelowo likwidacja decyzji o warunkach zabudowy, wprowadzenie mechanizmów fiskalnych uzależnionych od typu terenu inwestycyjnego (*brownfield vs greenfield*) oraz dostosowanie podatków i opłat odnoszących się do działań związanych ze zmianami w zagospodarowaniu przestrzeni.
- Zapewnienie powszechnego dostępu do aktualnej informacji o stanie i przeznaczeniu terenów, w tym planów zagospodarowania przestrzennego w postaci cyfrowej (bazodanowej), powszechnie dostępnych w rejestrze urbanistyczno-budowlanym.
- Wzmocnienie systemu monitoringu przestrzennego oraz uporządkowanie systemu okresowych sprawozdań oraz analiz dotyczących stanu zagospodarowania przestrzeni oraz efektów polityki przestrzennych w układach terytorialnych.
- Rozpoczęcie prac nad przygotowaniem długookresowego dokumentu wizyjnego na podstawie analiz i scenariuszy rozwojowych.
- Wzmocnienie zdolności kadr w zakresie realizowania założeń systemu zintegrowanego planowania rozwoju.

#### Działania po 2020 r.:

- Zbudowanie systemu realnych sprzężeń zwrotnych i koordynacji działań ministrów odpowiedzialnych za kwestie przestrzenne oraz ministrów sektorowych odpowiedzialnych za poszczególne działy gospodarki; na poziomie regionalnym – wzmocnienie roli i znaczenia sieci obserwatoriów terytorialnych działających przy urzędach marszałkowskich, zwłaszcza w zakresie planowania przestrzennego i dostarczenia wiedzy oraz narzędzi popularyzujących dorobek programu ESPON.
- Przekształcenia organizacyjno-instytucjonalne na wszystkich poziomach zarządzania integrujące jednostki zajmujące się obecnie odrębnie programowaniem społeczno-gospodarczym i planowaniem przestrzennym.

#### **Projekty strategiczne:**

**Kodeks urbanistyczno-budowlany (KUB)** – kompleksowa regulacja zakładająca osiągnięcie trzech głównych celów: 1) przywrócenia i utrwalenia ładu przestrzennego, 2) usprawnienia procesów inwestycyjno-budowlanych, 3) zapewnienia sprawnej i terminowej realizacji inwestycji celu publicznego. Kodeks ustanawia nowe podstawy normatywne systemu planowania przestrzennego na wszystkich poziomach, zapewniając mu skuteczność oraz należyte powiązanie z polityką rozwoju i polityką finansową. Zapobiega chaotycznej suburbanizacji i przywraca racjonalność procesów gospodarowania przestrzenią. Ustanawia silne podstawy dla sprawnej realizacji procesów inwestycyjno-budowlanych, zapewniając inwestorom stabilność warunków inwestowania. Zabezpiecza interes publiczny w sferze inwestycji celu publicznego, zastępując wszystkie obowiązujące specustawy jednolitą ścieżką przygotowania i realizacji inwestycji. Zaproponowane regulacje poprawią funkcjonowanie planowania przestrzennego, by w efekcie osiągnąć racjonalizację wydatków publicznych na rozwój i późniejszą eksploatację infrastruktury.

**Zintegrowane dokumenty** – projekt zmierza do integracji systemu programowania społeczno-gospodarczego i planowania przestrzennego na wszystkich poziomach zarządzania – krajowym, regionalnym, funkcjonalnym i lokalnym. Oprócz przepisów wprowadzonych przez KUB obejmie zmiany innych obowiązujących aktów prawnych, w tym *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, przygotowanie długookresowej koncepcji rozwoju kraju oraz nowego typu zintegrowanych dokumentów rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego na różnych poziomach zarządzania (początkowo w formie pilotażu z chętnymi JST). W ramach projektu zostaną także opracowane założenia przekształceń organizacyjno-instytucjonalnych, w tym odpowiednie propozycje zmian w aktach prawnych, oraz zostanie wdrożony kompleksowy program szkoleń i podwyższania kompetencji kadr zintegrowanej polityki rozwoju.

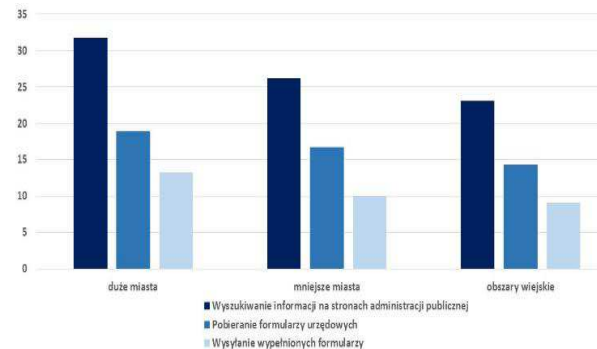
**Plan zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich** – baza dla efektywnego wykorzystania przestrzeni morskiej przy zastosowaniu podejścia ekosystemowego, usprawnienia

procedur dotyczących procesów inwestycyjnych w polskich obszarach morskich, wzmocnienia pozycji polskich portów morskich, zwiększenia konkurencyjności transportu morskiego, zapewnienia bezpieczeństwa morskiego oraz zwiększenia udziału sektora morskiego w PKB. Podstawą do jego przyjęcia przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej będzie opracowanie projektu tego planu przez właściwych terytorialnie dyrektorów urzędów morskich. Produktem finalnym będzie objęcie polskich obszarów morskich planami zagospodarowania przestrzennego, które przyczynią się do wprowadzenia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na tych obszarach.

## Obszar: E-państwo

### I. Diagnoza

Osoby korzystające z usług administracji publicznej za pomocą Internetu, 2014 (%)



Źródło: GUS

Efektywne wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK, ICT) w administracji publicznej stanowi nadal **wyzwanie**, pomimo że poziom rozwoju e-administracji publicznej w Polsce sukcesywnie wzrasta. Administracja świadczy obywatelom coraz więcej e-usług w różnych sektorach działalności państwa zarówno na poziomie lokalnym, samorządowym, jak i centralnym. Na niesatysfakcjonującą skalę wykorzystania e-usług administracji wpływa ich znaczne rozproszenie, niski poziom automatyzacji, niedostatki w ergonomii i awaryjność systemów informatycznych oraz brak jednolitego standardu cyfrowej identyfikacji obywateli.

Brak spójnej strategii, niejasne i nie zawsze właściwie rozumiane przepisy, złe praktyki oraz braki kompetencyjne **opóźniają wdrażanie polskich projektów cyfryzacyjnych**. Wskutek tego administracja nie może wykorzystać wystandaryzowanych danych w wewnętrznych i strategicznych procesach. Dodatkowo instytucje nie wymieniają się informacjami, które posiadają, a obywatele i przedsiębiorcy mają utrudniony dostęp do cyfrowych usług państwa i informacji sektora publicznego.

Wykorzystanie dla rozwoju gospodarki możliwości oferowanych przez dostępne technologie cyfrowe ograniczają także regulacje prawne – są one niedostosowane do zmian zachodzących w gospodarce. Ponadto wewnętrzne regulacje wielu instytucji na wszystkich szczeblach administracji publicznej w praktyce uniemożliwiają korzystanie z formy elektronicznej jako równoprawnej dla dokumentów tradycyjnych.

Przemiany gospodarcze oraz technologiczne ostatnich lat spowodowały, że kwestie cyfrowe stały się strategicznym elementem polityki gospodarczej Unii Europejskiej. Istotą tego procesu jest znaczne rozszerzenie tematycznego zakresu działań legislacyjnych i pozalegisacyjnych oraz silniejsze dążenie do harmonizacji i ujednolicenia prawa UE w tym obszarze. Interesy Polski nie są wystarczająco silnie reprezentowane na forum europejskim.

Konieczna jest aktywna i zdecydowana polityka wzmacniająca uczestnictwo Polski w wypracowywaniu rozwiązań unijnych i międzynarodowych w zakresie cyfryzacji, kluczowych dla realizacji polskich interesów społecznych i gospodarczych<sup>67</sup>. W zakresie kluczowych tematów Polska będzie podejmować rolę lidera. Istotne w tym zakresie jest fakt ustanowienia osobnego pionu Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za tzw. Jednolity Rynek Cyfrowy (JRC). Jest to rynek o wyjątkowej wartości dodanej wynikającej z wiedzy zaangażowanej w jego tworzenie, a w ślad za nią innowacyjności. Wiedza w przeważającej części powstaje w domenie publicznej. Podstawowym celem państwa jest stworzenie warunków oraz bezpieczeństwo prawne, w tym związane z prawem UE, dla rozwijania krajowego sektora innowacji oraz zapobieganie transferowi wiedzy oraz praw własności intelektualnej do globalnych monopolii, z pominięciem korzyści dla Polaków i polskich przedsiębiorstw. Polska administracja powinna stworzyć warunki do transferu publicznych nakładów na edukację, wiedzę i naukę oraz badania i rozwój do własnej gospodarki oraz na równych zasadach korzystać z cennych i inspirujących dokonań europejskiej i światowej nauki i przemysłu. W najbliższych latach to nie produkcja materialna, lecz prawa własności intelektualnej (IPR) będą najcenniejszym towarem decydującym o pomyślności lub pauperyzacji narodów, stąd konieczność nie tylko ustanowienia warunków ich korzystnej wymiany ze światem, ale i sprawiedliwej dystrybucji tych praw i korzyści w kraju.

<sup>67</sup> Kluczowe cele Rządu RP na forum europejskim w obszarze cyfryzacji określa dokument autorstwa Ministerstwa Cyfryzacji pt. „Kierunki Działań Europejskich Ministra Cyfryzacji” ([https://mc.gov.pl/files/wersja\\_po\\_konsultacjach\\_-\\_strategic\\_europ\\_priorities\\_min\\_of\\_digit\\_affairs\\_2016.pdf](https://mc.gov.pl/files/wersja_po_konsultacjach_-_strategic_europ_priorities_min_of_digit_affairs_2016.pdf)).

## II. Cel i oczekiwane efekty<sup>68</sup>

### cyfrowe państwo usługowe

Wysokiej jakości usługi na rzecz obywateli, w tym również przedsiębiorców, mają być zapewniane przez nowoczesne rozwiązania informatyczne wspierające logiczny i spójny system informacyjny państwa, zbudowany i utrzymywany przy współpracy wszystkich podmiotów na różnych szczeblach administracji publicznej.

Efektami działań w tym zakresie będzie zwiększenie zarówno podaży oczekiwanych przez społeczeństwo wysokiej jakości publicznych e-usług w Polsce, jak i poziomu ich wykorzystania przez obywateli, w tym przedsiębiorców. Ważne jest przy tym zapewnienie organizacyjnej, prawnej, semantycznej oraz technicznej interoperacyjności istniejących oraz nowych systemów teleinformatycznych administracji publicznej, przy równoczesnym eliminowaniu powielających się funkcjonalności. Umożliwi to udostępnienie obywatelom i przedsiębiorcom, usług o charakterze kluczowym, w sposób efektywny kosztowo i jakościowo.

Docelowym, najważniejszym efektem będzie sprawnie działająca administracja, rozumiana jako sieć instytucji powiązanych systemem informacyjnym państwa, realizująca ideę otwartej administracji publicznej, wspierająca obywatela i świadcząca wysokiej jakości usługi, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjnych.

## III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Odsetek osób korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy	%	16 (2015)	32	40	Eurostat

## IV. Kierunki interwencji

Koncentracja działań związanych z cyfryzacją państwa nastąpi w obszarach najbardziej istotnych z punktu widzenia obywatela i gospodarki – wdrożenie projektów dostarczających e-usługi w kluczowych sektorach działalności państwa oraz usprawniających dostęp obywatela i przedsiębiorcy do danych.

### 1. Budowa i rozwój e-administracji – orientacja administracji państwa na usługi cyfrowe

Priorytetowym zadaniem w zakresie e-administracji jest udostępnienie jak najszerszego zakresu usług publicznych świadczonych elektronicznie, umożliwiających obywatelowi załatwienie danej sprawy na odległość. Niezbędne będzie zapewnienie interoperacyjności publicznych systemów teleinformatycznych oraz informatyzacja procesów wewnętrznych administracji, co przyspieszy obieg dokumentów związanych z załatwianiem spraw urzędowych, a także ułatwi dostęp klientów do potrzebnej informacji na każdym etapie postępowania administracyjnego. Zwiększeniu podaży usług cyfrowych służyć będzie rozwój treści cyfrowych oraz powszechny i otwarty dostęp do zasobów instytucji publicznych.

#### Działania:

- Zapewnienie e-usług adekwatnych do realnych potrzeb, zgłaszanych przez obywateli i przedsiębiorców.
- Stworzenie jednego portalu informacji i e-usług administracji rządowej w celu sprawniejszego dostępu dla obywateli i przedsiębiorców.
- Wprowadzenie jednolitego i bezpiecznego schematu identyfikacji obywateli (eID) w systemach e-usług administracji publicznej.
- Zapewnienie dominującego udziału elektronicznego obiegu dokumentów w administracji i obrocie gospodarczym (*Paperless*).
- Wzrost obrotu bezgotówkowego w gospodarce (*Cashless Poland*).
- Zwiększenie dostępu do informacji sektora publicznego, w tym poprzez interfejsy dla programistów.

<sup>68</sup> Kluczowe cele Rządu RP w obszarze e-państwa określa dokument Ministerstwa Cyfryzacji pt. *Kierunki Działań Strategicznych Ministra Cyfryzacji w obszarze informatyzacji usług publicznych* <https://mc.gov.pl/aktualnosci/kierunkidzialan-strategicznnych-ministra-cyfryzacji-w-obszarze-informatyzacji-uslug-0>.

- Przyjęcie standardu systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji, gwarantującego sprawną wymianę informacji/danych z systemami dziedzinowymi administracji publicznej.
- Zintegrowanie infrastruktury przetwarzania danych e-administracji i rozwój Systemu Rejestrów Państwowych (SRP).
- Zapewnienie niezbędnej niezawodności i dostępności systemów e-administracji oraz ich integracja.
- Inwentaryzacja, a następnie unifikacja i integracja zasobów infrastrukturalnych administracji publicznej, m.in. w celu ograniczenia kosztów utrzymania oraz poprawy funkcjonalności i wykorzystania.
- Stworzenie efektywnego systemu zarządzania zasobami informacyjnymi administracji.
- Budowa kompetencji cyfrowych administracji, zarówno technicznych, jak i dotyczących praktycznego stosowania technologii cyfrowych.
- Zastosowanie instrumentów analitycznych służących identyfikacji potrzeb obywateli w ramach e-administracji oraz wspieraniu działań podnoszących aktualność i wiarygodność danych znajdujących się w rejestrach państwowych.

#### Projekty strategiczne:

**Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa** – stworzenie spójnego, logicznego i sprawnego systemu informacyjnego państwa, zapewniającego przejrzystość funkcjonowania administracji i dostarczającego na poziomie wewnątrz krajowym i europejskim usługi kluczowe dla obywateli i przedsiębiorców, w sposób efektywny kosztowo i jakościowo oraz zapewnienie interoperacyjności istniejących oraz nowych systemów teleinformatycznych administracji publicznej (w tym wyeliminowanie powielających się funkcjonalności); komponenty programu:

- rozbudowa **Systemu Rejestrów Państwowych**
- budowa **eID** – system identyfikacji i uwierzytelniania obywateli
- wprowadzenie **EZD** – jednolitego systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji rządowej
- zapewnienie **Wspólnej Infrastruktury Państwa** w zakresie informatyzacji
- utworzenie **Portalu Rzeczypospolitej Polskiej** – jednolitej bramy informacyjno-usługowej administracji, umożliwiającej dostęp do informacji o działaniach administracji i rejestrów państwowych oraz możliwość korzystania z pełnej oferty usług publicznych
- koncepcja **Głównego Informatyka Kraju** – centralizacja infrastruktury teleinformatycznej oraz integracja zasobów i systemów teleinformatycznych państwa; celem jest obniżenie kosztów wytwarzania oraz utrzymania systemów IT.

**E-usługi w obszarze wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa** – celem projektu jest zastąpienie tradycyjnej (papierowej) formy utrwalania przebiegu postępowania sądowego zapisem cyfrowym (audio-wideo) oraz umożliwienie świadczenia następujących e-usług wymiaru sprawiedliwości: udostępnianie protokołu elektronicznego, przeprowadzanie rozprawy odmiejscowionej oraz automatyczna transkrypcja ustnych orzeczeń. Usprawni to przebieg postępowania sądowego oraz zapewni przejrzystość postępowań sądowych.

**Digitalizacja i rozwój kultury cyfrowej** – kontynuacja procesów związanych z digitalizacją, przechowywaniem i udostępnianiem różnego typu zasobów dziedzictwa cyfrowego w Polsce (muzealnych, bibliotecznych, archiwalnych, audiowizualnych i zabytków), w tym do celów ponownego wykorzystywania, w ramach którego digitalizację należy rozumieć jako nowoczesną formę konserwacji i zabezpieczania najcenniejszych zasobów kultury.

**Poczta Polska jako strategiczny filar państwa w rozwoju e-government** – rozbudowa e-usług przez operatora pocztowego Poczta Polska S.A. (na platformie *Envelo*) w ramach projektu przyspieszenia cyfryzacji i stworzenia platformy elektronicznych relacji państwo – obywatel.

## Obszar: Finanse publiczne

### I. Diagnoza

#### Dochody i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych<sup>69</sup>

System finansów publicznych jest podstawowym instrumentem zaspokajania ważnych potrzeb społecznych oraz tworzenia fundamentów trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Warunkiem koniecznym dla sprawnego funkcjonowania państwa jest zapewnienie stabilności systemu finansów publicznych, co oznacza:

- dążenie do utrzymania równowagi między dochodami i wydatkami publicznymi,
- generowanie dochodów publicznych na poziomie niezbędnym do realizacji głównych funkcji i zadań państwa, w tym na realizację usług publicznych,
- racjonalizację wydatków publicznych i podnoszenie ich efektywności,
- dokonywanie dystrybucji środków publicznych zgodnie z priorytetami strategicznymi i przepisami prawa,

przy jednoczesnym wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego.

Stabilne finanse publiczne wzmocniają pozycję Polski na arenie międzynarodowej, sprzyjają długofalowemu wzrostowi gospodarczemu oraz pozyskiwaniu kapitału na rozwój kraju, w tym przyciąganiu inwestycji zagranicznych.

Obecnie sytuacja finansów publicznych jest znacznie korzystniejsza niż w latach poprzednich. Po okresie wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2009–2013, sięgającego 7,3% PKB w 2009 r. i 2010 r., zmniejszył się on do 3,4% w 2014 r. i 2,6% w 2015 r.<sup>70</sup> Deficyt tego sektora w UE był niższy i wyniósł w 2015 r. 2,4% PKB. Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniosło w tym czasie 919,7 mld zł, tj. 51,1% PKB i było znacznie niższe niż średni dług krajów UE (85,0% PKB). W rezultacie Rada Ecofin zakończyła 19 czerwca 2015 r. procedurę nadmiernego deficytu wobec Polski trwającą od maja 2009 r. Spełnianie przez Polskę fiskalnych kryteriów konwergencji nominalnej (tzw. kryteria z Maastricht) sprzyja postrzeganiu jej jako wiarygodnego partnera gospodarczego.

Znacząca poprawa wyniku sektora była głównie rezultatem relatywnego obniżania wydatków; o ile bowiem dochody utrzymywały się w całym okresie 2010–2015 na zbliżonym poziomie w przedziale 38,4–39,0% PKB, to udział wydatków zmniejszał się systematycznie, z 45,7% w 2010 r. do 41,5% w 2015 r., czyli o 4,2 pp.

Według szacunków Ministerstwa Finansów, w 2015 r. luka podatkowa z tytułu podatku VAT<sup>71</sup> przekroczyła 40 mld zł, tj. wyniosła ponad 24% wpływów potencjalnych. Znacząca luka podatkowa dotyczy także podatku dochodowego CIT i PIT. Dane te świadczą o skali wyzwania, jakie stoją przed administracją w Polsce w zakresie poprawy ściągłości danin publicznych.

Poniższy wykres prezentuje relację do PKB w 2014 r. poszczególnych rodzajów wydatków grupowanych zgodnie z unijną klasyfikacją COFOG (ich suma daje łączny udział wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB).

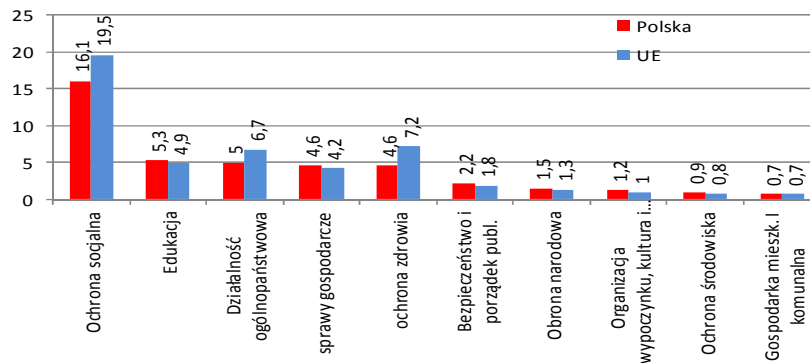
<sup>69</sup> Obszar Finanse publiczne dotyczy sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dane statystyczne GUS z zakresu tego sektora są opracowane według metodologii ESA 2010. Źródłem danych prognostycznych, a także szczegółowych danych o sektorze jest Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2016-2019, którego częścią jest Program Konwergencji Aktualizacja 2016, z kwietnia 2016 r.

<sup>70</sup> Źródło: Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2015 r., GUS, 19.10.2016 r.

<sup>71</sup> Różnica pomiędzy rzeczywistymi wpływami z VAT a wpływami teoretycznymi, obliczanymi na podstawie danych makroekonomicznych i obowiązujących przepisów (stawek) podatkowych.



Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce i w UE według funkcji (zgodnie z klasyfikacją COFOG) w 2014 r. (% PKB)



Źródło: EUROSTAT

Zarówno dochody, jak i wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w relacji do PKB są niższe niż średnio w UE. Wydatki te stanowiły w 2014 r. 42,1% PKB wobec 48,1% PKB w UE<sup>72</sup>. Również ich struktura jest odmienna niż w UE. Dotyczy to przede wszystkim niższych niż w UE wydatków na ochronę socjalną (16,1% wobec 19,5% PKB w UE) oraz ochronę zdrowia (4,6% wobec 7,2% PKB w UE); niższe są także wydatki na cele ogólnospołeczne (5% wobec 6,7% w UE).

Należy podkreślić znaczącą rolę sektora instytucji rządowych i samorządowych w procesach inwestowania. Przy stopie inwestycji ogółem w Polsce nieznacznie tylko wyższej od stopy inwestycji w UE (20,1% w 2015 r. wobec 19,6% w UE), **stopa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych** jest o ponad połowę wyższa niż średnio w krajach unijnych (w 2015 r. wynosiła 4,4% wobec 2,9% w UE). Duża rola sektora instytucji rządowych i samorządowych w procesach inwestowania w krajach Europy Środkowo-Wschodniej wynika przede wszystkim ze skali zapóźnień w podstawowej infrastrukturze technicznej, budowanej w dużej mierze przy wsparciu środków unijnych.

Obecna struktura wydatków budżetowych implikuje jednak ograniczoną swobodę rządu w kształtowaniu wielkości deficytu budżetu państwa. Zdecydowaną większość wydatków stanowią wydatki związane z obsługą długu publicznego, subwencjami dla jednostek samorządu terytorialnego czy wspieraniem funduszy celowych oraz ich dysponentów, szczególnie ZUS i KRUS. Transfery społeczne, określone ramami prawnymi, wymagają zaangażowania dominującej części wydatków w polskim systemie finansów publicznych. W związku z tym jedynie ograniczoną ich część rząd może przeznaczyć na inwestycje infrastrukturalne, badania i rozwój, aktywne polityki rynku pracy oraz poprawę jakości funkcjonowania służb publicznych.

Formułując cele strategiczne dotyczące ukształtowania pożądanej struktury wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym wydatków rozwojowych, należy mieć na uwadze konieczność zapewnienia **spójnego systemu klasyfikowania, ewidencjonowania i sprawozdawczości** w zakresie tych wydatków, obejmującego wszystkie jednostki sektora, a także środki unijne ujęte również w budżecie środków europejskich, co w rezultacie umożliwi monitorowanie rezultatów i prowadzenie analiz efektywności wdrażanych polityk rozwojowych. Obecnie brak jest ścisłego związku między wydatkami rozwojowymi a strategią rozwoju kraju i zawartymi w niej celami strategicznymi polityki gospodarczej państwa.

<sup>72</sup> Udział dochodów w PKB stanowił odpowiednio 38,7% wobec 45,2% w UE.

## II. Cel i oczekiwane rezultaty

### **Stabilne, efektywne i zrównoważone finanse publiczne**

Finanse państwa, zapewniając zaspokojenie bieżących potrzeb społeczeństwa w zakresie podstawowych usług publicznych, powinny jednocześnie stwarzać możliwości zwiększenia wydatków rozwojowych.

Rozwiązania w obszarze polityki społeczno-gospodarczej przewidziane w ramach *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* będą implementowane w sposób, który nie naruszy stabilności finansów publicznych. W szczególności respektowane będą regulacje unijne zapisane w Pakcie Stabilności i Wzrostu (określają one między innymi poziomy wartości referencyjnych dla deficytu (3% PKB) i długu (60% PKB) sektora instytucji rządowych i samorządowych), jak również regulacje określone w krajowych przepisach, w tym głównie ograniczenia wynikające ze stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, pozwalającej na określenie górnego limitu wydatków budżetu państwa.

W latach 2018–2020 deficyt będzie się utrzymywał poniżej 3% PKB. Zgodnie ze *Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2017–2020*, relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, po wzroście do 55,0% w 2017 r., w kolejnych latach będzie się obniżać, osiągając na koniec 2020 r. poziom 53,0%.

Inwestycje publiczne, po nieznacznym spadku w latach 2015–2016, w kolejnych latach będą przyspieszać, pozostając średnio w relacji do PKB na poziomie około 4,7%.

Poziom inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie kształtowany przez wieloletnie programy rządowe, w szczególności w obszarze infrastruktury (Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023, Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku, program wsparcia zarządzania infrastrukturą kolejową). Zakłada się zwiększenie skali inwestowania sektora instytucji rządowych i samorządowych, ze względu na konieczność uzupełnienia nadal istniejących braków w infrastrukturze podstawowej oraz potrzebę inwestowania w infrastrukturę technologiczną. Również JST będą musiały ponieść znaczne nakłady finansowe, aby dostosować swoją infrastrukturę do wymogów unijnych, zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska, w tym gospodarki wodno-ściekowej.

Przed aparatem państwowym odpowiedzialnym za kształtowanie finansów publicznych stoi zadanie pogodzenia potrzeby zapewnienia dochodów publicznych na poziomie pozwalającym na sfinansowanie wydatków państwa z koniecznością przestrzegania zasad bezpieczeństwa finansów publicznych. W tym celu podjętych zostanie wiele takich działań, jak poprawa ściągalności podatków czy też ograniczenie „szarej strefy” gospodarki, której funkcjonowanie w dotychczasowych rozmiarach prowadzi do uszczuplania dochodów podatkowych.

W średnim okresie przesłanką przekształceń finansów publicznych są wyzwania związane z sytuacją demograficzną i starzeniem się polskiego społeczeństwa. Przeważającą część ponoszonych wydatków stanowią świadczenia społeczne, zdominowane przez świadczenia emerytalne. Ta tendencja będzie się pogłębiała, biorąc pod uwagę rosnącą liczbę osób kończących aktywność zawodową i jednocześnie kurczące się grupy osób młodszych, aktywnych zawodowo. Instrumenty zachęcające do dobrowolnego wydłużania aktywności zawodowej i pozostawania na rynku pracy po osiągnięciu formalnie wieku emerytalnego mogą jedynie zmniejszyć skalę obciążenia finansów publicznych. W tej sytuacji istotne jest ciągłe zwiększanie świadomości pracowników i pracodawców w zakresie roli systemów emerytalnych oraz gromadzenia oszczędności na starość.

## III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	% PKB	2,6 (2015)	<3	<3	GUS
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	% PKB	51,1 (2015)	<60	<60	GUS
Dochody podatkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych	% PKB	19,8 (2015)	powyżej 20	powyżej 20	GUS/MF

Stopa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych	% PKB	4,4 (2015)	powyżej średniej dla krajów UE	powyżej średniej dla krajów UE	GUS
---	-------	---------------	--------------------------------------	--------------------------------------	-----

#### IV. Kierunki interwencji

**Zmiany systemowe w obszarze finansów publicznych** zmierzać będą do zapewnienia finansowania celów strategicznych państwa przy jednoczesnym zachowaniu zasad stabilności i równowagi finansów publicznych. Wymaga to przeprowadzenia kompleksowych i spójnych działań w całym obszarze finansów publicznych, zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej, a także – w odniesieniu do zasad alokacji środków finansowych dla różnych grup jednostek sektora finansów publicznych i różnych dziedzin zadań publicznych, z uwzględnieniem ich aspektu terytorialnego.

W odniesieniu do wydatków ponoszonych ze środków publicznych, projektowane zmiany mają na celu wprowadzenie skutecznych narzędzi, umożliwiających prowadzenie spójnej polityki budżetowej, wykraczającej poza horyzont jednego roku budżetowego, a także mechanizmów zapewniających efektywną alokację środków publicznych w kolejnych budżetach, wspierających realizację celów strategicznych i priorytetów rozwojowych państwa. Przewidywane zmiany zasad alokacji środków publicznych – niezależnie od tego, z jakiego źródła (krajowego czy UE) środki te pochodzą – będą nakierowane na poprawę efektywności i skuteczności wydatków publicznych, a także na zwiększenie autonomii i samodzielności finansowej JST. Zostaną opracowane założenia reformy systemu emerytalnego w celu zwiększenia jego spójności, przejrzystości, jednolitości oraz przeciwdziałania nadmiernemu obciążeniu finansów publicznych kosztami jego dofinansowania.

##### 1. Przeprowadzenie zmian regulacyjno-instytucjonalnych zmierzających do zapewnienia dochodów budżetowych niezbędnych dla sfinansowania wydatków państwa

Służyć temu będzie zwłaszcza kompleks działań mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego i zapobieganie uszczuplaniu dochodów państwa.

##### Działania:

- Przygotowanie przez Ministerstwo Finansów zmian w przepisach prawnych (klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania, zmiany w przepisach dot. podatku VAT, inne).
- Utworzenie nowych instytucji w celu poprawy skuteczności systemu poboru podatków i przeciwdziałania nadużyciom.
- Cyfryzacja wymiany informacji podatkowych pomiędzy przedsiębiorcami a organami podatkowymi, w tym wprowadzenie nowych narzędzi informatycznych komunikacji na linii podatnik – urząd skarbowy.

##### **Projekt strategiczny:**

##### **Uszczelnienie systemu poboru podatków** – w ramach projektu przewiduje się między innymi:

- utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej – jednolitej (połączenie administracji podatkowej, organów kontroli skarbowej oraz Służby Celnej) i wyspecjalizowanej administracji rządowej wykonującej zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniającej obsługę i wsparcie podatnika i płatnika (przedsiębiorcy) w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych i celnych,
- wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania oraz utworzenie Rady do spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania,
- utworzenie Rejestru Dłużników Należności Publiczno-Prawnych oraz spółki celowej do realizacji projektów informatycznych,
- wprowadzenie Jednolitego Pliku Kontrolnego, a także innych narzędzi informatycznych do komunikacji organów podatkowych z podatnikami i poprawy efektywności kontroli poprawności rozliczeń przez administrację skarbową.

## **2. Przeprowadzenie reformy systemu budżetowego w taki sposób, aby nowy system wspierał osiągnięcie celów strategicznych i priorytetów rozwojowych w perspektywie wieloletniej**

Wydatki ze środków publicznych będą zapewniały finansowanie zadań i projektów zawartych w *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* oraz w innych dokumentach strategicznych i programowych przyjętych przez rząd. Reforma przyczyni się do zwiększenia transparentności oraz efektywności wydatków publicznych poprzez ściślejsze ich powiązanie z uzyskiwanymi rezultatami.

### Działania:

- Wypracowanie szczegółowych rozwiązań legislacyjnych w zakresie zmian przepisów o finansach publicznych, w tym kodyfikacja systemu finansów publicznych.
- Opracowanie rozwiązań prawnych i instytucjonalnych umożliwiających przygotowanie skonsolidowanego sprawozdania finansowego kraju.
- Opracowanie i wdrożenie instrumentów ewidencjonowania i monitorowania wydatków rozwojowych (obejmujących także środki unijne), przydatnych w prowadzeniu analiz efektywności wdrażanych polityk rozwojowych.

### **Projekt strategiczny:**

#### **Reforma systemu budżetowego obejmująca:**

- wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych oraz integrację procesów planowania wieloletniego i rocznego,
- wprowadzenie nowej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, a także jednolitej klasyfikacji wydatków rozwojowych, uwzględniającej różne źródła finansowania wydatków, także środki unijne, co umożliwi monitorowanie wydatków rozwojowych (w wymiarze podmiotowym, przedmiotowym, terytorialnym) oraz prowadzenie analiz efektywności wdrażanych polityk rozwojowych,
- uporządkowanie systemów zbierania danych (sprawozdawczości budżetowej oraz sprawozdawczości finansowej),
- instytucjonalizację i włączenie do procesu budżetowego przeglądów wydatków oraz innych instrumentów wspierających efektywność wydatkowania środków publicznych.

## **3. Reforma systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego w celu powiązania go z ich potrzebami rozwojowymi (obejmująca także instrumenty pozabudżetowe)**

Reforma zmierza do uproszczenia obecnego systemu finansowania JST. Przewidywane zmiany alokacji środków publicznych (niezależnie od ich źródła) będą nakierowane na zwiększenie autonomii i samodzielności finansowej JST oraz poprawę efektywności i skuteczności wydatków publicznych. Nowy system korekcyjno-wyrównawczy będzie zawierał jednolite kryteria identyfikacji samorządów najbogatszych oraz najbiedniejszych, biorąc pod uwagę zarówno potencjał dochodowy, jak i zróżnicowane potrzeby wydatkowe. Przewidywane zmiany zasad alokacji środków finansowych pozwolą na pełniejsze uwzględnienie potrzeb obszarów o najniższych parametrach rozwojowych w kraju określonych w SOR.

### Działania:

- Zwiększenie zróżnicowania źródeł dochodów własnych w finansowaniu JST.
- Kontynuowanie przeglądu systemu wyrównawczo-korekcyjnego i redystrybucji środków publicznych z poziomu krajowego do budżetów JST pod kątem alokacji terytorialnej i zgodności z celami polityki regionalnej państwa i sformułowanie propozycji rozwiązań, które będą zachęcać JST do działań rozwojowych oraz racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi (wskazanego w ramach celu 3. Podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie w obszarze „Rozwój zrównoważony terytorialnie”).
- Powiązanie zmian w algorytmie mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego z potrzebami wydatkowymi JST oraz ich potencjałem dochodowym. Zmiany te będą sprzyjać realizacji celów polityki regionalnej.

Opis projektu strategicznego dotyczącego tego kierunku interwencji pn. *Racjonalny system finansowania JST* znajduje się w obszarze SOR *Rozwój zrównoważony terytorialnie*.

#### 4. Zwiększenie spójności i przejrzystości systemu emerytalnego

Mając na uwadze proces starzenia się społeczeństwa i wynikającą stąd presję na finanse publiczne oraz uwzględniając konieczność zachowania adekwatnego poziomu dochodów osobom, które z powodu wieku zakończyły aktywność zawodową, opracowane zostaną założenia reformy regulacji dotyczących emerytur i rent, w oparciu o wyniki przeglądu, który obejmie m.in. szczególne rozwiązania emerytalno-rentowe, adresowane do wybranych grup zawodowych.

##### Działania:

- Przeprowadzenie przeglądu rozwiązań emerytalno-rentowych, w tym systemów szczególnych.
- Opracowanie założeń reformy emerytur i rent w oparciu o rekomendacje wynikające z przeglądu.

##### **Projekt strategiczny:**

**Założenia reformy emerytur i rent** – na podstawie rekomendacji wynikających z przeglądu szczególnych rozwiązań emerytalno-rentowych zostanie opracowana koncepcja reformy rent i emerytur. Założenia reformy będą zmierzały do poprawy spójności i przejrzystości regulacji emerytalno-rentowych, bez szkody dla stabilności fiskalnej, z uwzględnieniem zasad solidarności społecznej i międzypokoleniowej. Będą one uwzględniały ocenę kosztów funkcjonowania i efektywność finansową systemu, biorąc pod uwagę prognozy demograficzne oraz potrzebę zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych.

## Obszar: Efektywność wykorzystania środków UE

Wizja rozwojowa kraju nakreślona w *Strategii*, uwarunkowania wynikające z regulacji UE dotyczące EFSI (Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne) i innych instrumentów rozwojowych na lata 2014–2020 oraz rozpoczynająca się dyskusja nad kształtem polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i budżetu UE po roku 2020, w tym nad potrzebą silniejszego powiązania zarządzania gospodarczego z realizacją polityk unijnych i w kontekście bieżących wydarzeń na poziomie UE – przemawiają za koniecznością wprowadzenia zmian w modelu wykorzystania środków UE w Polsce.

Głównym celem wprowadzanych zmian jest zwiększenie efektywności wykorzystania dostępnych środków UE poprzez wzmocnienie powiązania interwencji dokonywanych z udziałem środków UE z krajowym systemem planowania i finansowania rozwoju oraz wprowadzenie dodatkowych mechanizmów premiujących osiąganie rezultatów zakładanych w SOR, w zakresie konkurencyjności, innowacyjności oraz włączania społecznego i terytorialnego wszystkich mieszkańców Polski.

### I. Diagnoza

Fundusze UE alokowane w ramach polityki spójności oraz Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej pozostają wciąż jednym z istotnych źródeł finansowania inwestycji prorozwojowych w Polsce. Wpływ tych środków na rozwój społeczno-gospodarczy kraju jest oceniany jako zdecydowanie pozytywny, niemniej dotychczasowe oceny wskazują, że można go znacznie wzmocnić poprzez lepsze ukierunkowanie interwencji – tak by przekładała się ona na długofalowe efekty i stwarzała podstawy do dalszego dynamicznego rozwoju.

Szeroki zakres przedmiotowy i podmiotowy projektów współfinansowanych przez UE w Polsce w ubiegłych latach przyniósł, oprócz niewątpliwych dobrych efektów społeczno-gospodarczych, pewne negatywne skutki widoczne przede wszystkim w skali lokalnej w postaci finansowania przedsięwzięć o niskim znaczeniu rozwojowym, ale także mogących generować w przyszłości koszty niewspółmierne do osiąganych korzyści. W wielu obszarach tematycznych (np. drogi, infrastruktura środowiskowa, infrastruktura społeczna) oraz regionach nastąpiło znaczne uzależnienie się polskich podmiotów od dopływu środków europejskich, zwłaszcza tych udzielanych w formie dotacji.

Kolejnym aspektem rzutującym na ocenę jakości interwencji funduszy UE (a także na tempo wykorzystywania środków z UE w minionych latach, pomimo niewątpliwie dobrego ogólnego rezultatu Polski, jakim jest wykorzystanie całości środków w ramach dwóch poprzednich perspektyw finansowych) są deficyty w zakresie jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym niska zdolność polskich instytucji do długofalowego planowania i przygotowywania inwestycji prorozwojowych z odpowiednim wyprzedzeniem. Ta słabość uwidoczniła się m.in. w kontekście możliwości korzystania przez Polskę ze środków ESIF (Plan Junckera), programów horyzontalnych KE i CEF (na poziomie puli ogólnej).

Podsumowując, barierami w efektywnym i zgodnym ze strategicznymi założeniami wykorzystaniu środków UE są:

#### ➤ Zbyt niski efekt rozwojowy projektów wybieranych do dofinansowania

Projekty realizowane ze środków europejskich nie zawsze przyczyniają się do osiągania trwałych efektów społeczno-gospodarczych, takich jak miejsca pracy o wysokiej jakości, stabilne dochody podmiotów gospodarczych, wzrost innowacyjności i budowa kapitału terytorialnego. Doświadczenia realizacji programów w ramach minionych perspektyw finansowych oraz pierwszego okresu wdrażania interwencji na lata 2014–2020 pokazują, że w praktyce dotychczasowe procedury naborów nie zawsze przekładały się na wybór projektów optymalnych z punktu widzenia realizacji celów założonych w programach i strategicznych dokumentach zarówno krajowych, jak i europejskich. Przyczyną tego stanu rzeczy są m.in. niska umiejętność planowania naborów oraz organizowanie naborów niesprofilowanych pod kątem sektorów/branż i technologii kluczowych z punktu widzenia regionu czy kraju, a także niewystarczająca podaż dobrej jakości projektów w części obszarów.

### ➤ **Niska efektywność stosowanych form udzielanego wsparcia**

Przyzwyczajenie polskich instytucji i wnioskodawców do wsparcia udzielanego w poprzednich perspektywach w formie dotacji skutkuje niewielką gotowością do ubiegania się o dofinansowanie oparte na bardziej wymagających zasadach, np. w formie wsparcia zwrotnego, którego zaletą – obok możliwości wielokrotnego wykorzystania tych samych środków w gospodarce – jest także wymuszanie większej odpowiedzialności po stronie beneficjenta w zakresie celów podejmowanych działań i ich skutków.

Zgodnie z pierwotnymi założeniami w okresie programowania 2014–2020 ok. 95% środków EFRR, EFS oraz FS powinno zostać przeznaczonych na dotacje, natomiast pozostałe 5% na finansowanie inwestycji w formie instrumentów finansowych. Udział i zakres stosowania instrumentów finansowych różni się w zależności od programu operacyjnego. Przyjęcie odrębnych metod przeprowadzenia oceny *ex ante* przełożyło się na zastosowanie różnych form wsparcia w poszczególnych programach operacyjnych dla analogicznych typów projektów. Ponadto wolumen środków przewidzianych w niektórych programach operacyjnych jest nieadekwatny do luki finansowej w danym obszarze, co daje dodatkowe możliwości do zagospodarowania w formie instrumentów finansowych.

Z uwagi na brak doświadczeń w stosowaniu pomocy zwrotnej, a także niewystarczające uregulowania w zakresie zasad jej udzielania, ta forma wsparcia nie jest w wystarczającym stopniu stosowana – dotychczas na to rozwiązanie zdecydowano się jedynie w ograniczonym zakresie w ramach POIŚ oraz w POWER (w formie pilotażu).

### ➤ **Niewielkie efekty wsparcia w obszarze innowacyjności**

Zasadniczym problemem w osiągnięciu realnych efektów wsparcia udzielanego w Polsce w obszarze innowacyjności jest brak kompleksowego, obejmującego poziom krajowy i regionalny, jednolitego systemu wsparcia innowacyjności. Skutkuje to m.in. zbyt szerokim określeniem (zarówno pod względem liczby, jak i zakresu) inteligentnych specjalizacji, które z założenia powinny służyć wybieraniu do dofinansowania przedsięwzięć ściśle realizujących cele rozwojowe, a także rozproszeniem interwencji na przedsięwzięcia o niskim poziomie innowacyjności (np. projekty MŚP na poziomie regionalnym, dotyczące finansowania zakupu innowacyjnych urządzeń służących polepszeniu świadczenia danej usługi lub prostemu rozszerzeniu skali produkcji przez przedsiębiorcę).

### ➤ **Niewystarczający potencjał instytucji wdrażających oraz beneficjentów do planowania i realizacji strategicznych przedsięwzięć rozwojowych wpływających na wzrost społeczno-gospodarczy i zatrudnienie**

Wśród barier organizacyjno-instytucjonalnych wpływających negatywnie na możliwość wdrażania programów i projektów współfinansowanych przez UE należy wymienić:

- niewystarczające umiejętności beneficjentów do przygotowania dobrej jakości projektów oraz brak umiejętności wnioskodawców w zakresie określania wpływu projektów na rozwój społeczno-gospodarczy,
- deficyty w zakresie umiejętności przygotowania kryteriów i procedur wyboru projektów, realizujących zamierzone cele rozwojowe,
- niska zdolność instytucji do tworzenia wieloletnich planów inwestycji prorozwojowych, wspieranych także środkami UE, i przygotowywania tych inwestycji z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym,
- skomplikowanie mechanizmów i procedur wdrażania programów i projektów skutkujące zmniejszeniem zdolności beneficjentów do generowania projektów realizujących założone cele rozwojowe,
- zbyt wolno zachodzące zmiany w prawie i w procedurach, inicjowane dopiero w reakcji na problem, który się pojawił (np. prawo zamówień publicznych w kontekście kryterium najniższej ceny czy weryfikacji rzeczywistego potencjału wykonawcy).

### ➤ **Niefektywny mechanizm koordynacji środków EFSI z innymi środkami europejskimi**

Obecny udział polskich podmiotów w programach zarządzanych centralnie przez KE (np. Horyzont 2020, COSME, a także CEF) to zaledwie ok. 1% (dane KE na koniec 2014 r., tendencja ta utrzymuje się w 2016 r.),

co stawia Polskę, biorąc pod uwagę jej wielkość, na jednym z ostatnich miejsc wśród państw UE<sup>73</sup>. Wśród przyczyn niewystarczającego udziału Polski w programach horyzontalnych należy wskazać:

- niechęć do sięgania po „trudniejsze” środki w programach zarządzanych centralnie przez UE w sytuacji „obfitości” środków z EFSI i zazwyczaj dobrej, wśród instytucji, znajomości reguł ich wykorzystania,
- brak spójnej krajowej strategii wykorzystania programów i projektów zarządzanych centralnie przez KE,
- niską zdolność polskich podmiotów do generowania projektów mogących skutecznie ubiegać się o środki w warunkach konkurencji europejskiej, na którą składają się:
  - niski poziom realizowanych badań naukowych i prac rozwojowych – mała liczba grup badawczych prowadzących badania na światowym poziomie,
  - bariery językowe,
  - niska mobilność naukowców oraz mała liczba międzynarodowych zespołów badawczych,
  - brak doświadczenia we współpracy międzynarodowej, w tym działania w ponadnarodowych strukturach jak np.: Europejskie Platformy Technologiczne, a także brak promocji polskich osiągnięć w zakresie badań i innowacji za granicą i niewykorzystanie potencjału polskiej diaspory.
- brak systemowego podejścia mającego na celu zwiększenie udziału polskiego przemysłu w Horyzoncie 2020, w tym wsparcia i udziału administracji (np. przy tworzeniu europejskich Wspólnych Przedsięwzięć Technologicznych (JTIs) czy Przedkomercyjnych Zamówień Publicznych (PCP) finansowanych z programu Horyzont 2020),
- niewystarczające wsparcie systemowe, jak też administracyjno-organizacyjne, dla wnioskodawców w instytucjach macierzystych,
- brak zdefiniowanego centrum koordynującego realizację przez stronę polską przedsięwzięć w ramach wszystkich ww. instrumentów,
- brak współpracy między instytucjami tworzącymi i wspierającymi krajowy ekosystem innowacji, umożliwiającej skuteczne podnoszenie jakości udzielania informacji i pomocy wnioskodawcom w aplikowaniu, jak również koordynacji działań na rzecz synergii środków.

Na niewystarczający stopień udziału polskich podmiotów w programach i funduszach zarządzanych centralnie przez KE wpływają także odmienne od tych obowiązujących dla EFSI, jeśli nie wykluczające się, zasady ich realizacji. Zróżnicowanie zasad na niekorzyść polityki spójności prowadzi do sytuacji, w której niektóre projekty mają większe szanse na otrzymanie dofinansowania w ramach mechanizmów zarządzanych centralnie, np. z Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych (EFIS – Plan Junkera), CEF czy Horyzontu, niż w ramach EFSI, w których przedmiotem oceny są zagadnienia niebrane pod uwagę w pierwszym przypadku, np. występowanie pomocy publicznej lub spełnienie warunków *ex ante*.

## II. Cel i oczekiwane efekty

### **Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej w sposób przekładający się na trwałe efekty rozwojowe**

Cel będzie realizowany poprzez wzmocnienie orientacji projektów realizowanych przy udziale środków europejskich na osiąganie celów strategicznych oraz cechujących się wysoką wartością dodaną i trwałością efektów.

Pierwszoplanowym zadaniem w obecnej perspektywie finansowej 2014–2020 jest wykorzystanie całego dostępnego budżetu środków UE w najlepszy możliwy sposób pod względem wpływu tych środków na zaplanowane w SOR cele społeczno-gospodarcze i terytorialne. Nastąpi stopniowe przeorientowywanie całej polityki rozwoju, w tym tej wspieranej ze źródeł UE, na nowy model działań prorozwojowych koncentrujący uwagę na budowie warunków do zwiększania konkurencyjności gospodarki w oparciu o wiedzę i innowacyjność oraz zintegrowanej odpowiedzi na wyzwania strategiczne, takie jak demografia, niski poziom oszczędności, niski poziom inwestycji, wykluczenie społeczne i terytorialne. Model ten zakłada

<sup>73</sup> Nie dotyczy to CEF w sektorze transportu, gdzie mając na uwadze koperty narodowe dla krajów kohezyjnych finansowane ze środków przeniesionych z Funduszu Spójności do CEF, poziom wykorzystania przez Polskę środków CEF w sektorze transportu jest na znacznie wyższym poziomie (16% budżetu CEF-Transport wg stanu na koniec października 2016 r.).



stopniowo postępującą, większą integrację działań finansowanych ze środków publicznych krajowych i zagranicznych (pochodzących nie tylko z EFSI, ale także z programów zarządzanych bezpośrednio przez KE) oraz wykorzystanie w większym stopniu środków prywatnych w pobudzaniu przemian strukturalnych gospodarki.

Ze względu na zaawansowany etap wdrażania perspektywy 2014–2020 możliwości przeorientowania już zaprogramowanych środków są ograniczone, niemniej wciąż realne jest usprawnienie istniejących procedur, czy rozpoczęcie działań pilotażowych, które na szerszą skalę zostaną zastosowane po roku 2020.

W krótszym horyzoncie czasowym (do roku 2020) cel będzie osiągnąć za pomocą:

- ✓ wzmocnienia relacji między kierunkami interwencji realizowanej z udziałem środków UE w ramach polityki spójności i powiązanych z nią innych funduszy, w tym Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Rolnych oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego alokowanych w ramach perspektywy 2014–2020 z celami społeczno-gospodarczymi określonymi w SOR, w tym w zakresie podejścia terytorialnego i rozwoju obszarów wiejskich,
- ✓ zapewnienia kompatybilności programów krajowych i programów ramowych UE,
- ✓ wprowadzenia pilotażowych działań zwiększających synergii i współpracę pomiędzy różnymi politykami adresowanymi terytorialnie,
- ✓ zwiększenia udziału wsparcia zwrotnego,
- ✓ ograniczenia obciążeń administracyjnych (w tym zmiany w ustawie regulującej wdrażanie funduszy).

W dłuższej perspektywie (tj. po roku 2020) cel będzie osiągnąć m.in. poprzez:

- ✓ zaplanowanie, a następnie efektywne wdrożenie działań odpowiadających na Zalecenia Komisji oraz Sprawozdanie krajowe przygotowywane co roku przez Komisję Europejską,
- ✓ przygotowanie i pełne wdrożenie nowego systemu wzmocnionej koordynacji pomiędzy EFSI a programami zarządzanymi centralnie przez KE oraz wdrożenie systemowych rozwiązań ułatwiających planowanie i realizację inwestycji rozwojowych w Polsce.

W ramach perspektywy finansowej 2014–2020 rezultatami podejmowanych działań będą m.in.:

- ✓ zwiększenie nakładów na projekty o największym potencjale innowacyjnym i wpływie na rozwój gospodarczy zarówno w perspektywie krajowej, jak i poszczególnych regionów,
- ✓ zwiększenie zakresu stosowania wsparcia zwrotnego (instrumenty finansowe, pomoc zwrotna),
- ✓ zwiększenie udziału polskich projektów w wartości programów zarządzanych na poziomie UE,
- ✓ zwiększenie stopnia koordynacji źródeł finansowania (zarówno krajowych, jak i europejskich) przedsięwzięć rozwojowych w Polsce,
- ✓ systematyczne zwiększenie poziomu doskonałości naukowej i konkurencyjności polskiej gospodarki.

Po roku 2020 środki unijne powinny w jak największym stopniu służyć realizacji celów rozwojowych kraju, kompatybilnych z ekosystemami europejskimi (np. w obszarze innowacyjności i niskoemisyjności) z uwzględnieniem rozwiązań proefektywnościowych.

W tym kontekście konieczne jest aktywne uczestnictwo Polski w definiowaniu zasad polityki spójności i Wspólnej Polityki Rolnej, które będą obowiązywały po roku 2020, i ich powiązań z innymi politykami europejskimi.

### III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Udział wsparcia zwrotnego w finansowaniu przedsięwzięć współfinansowanych z środków UE	%	5 (2014–2020)	7	25	Monitoring UP
Udział polskich przedsięwzięć/projektów w wartości programów zarządzanych przez KE <sup>74</sup>	%	1 (2014)	2,5	5	KPK/MF

### IV. Kierunki interwencji

Działania podejmowane dla realizacji celu, głównie o charakterze programowym i legislacyjnym, będą koncentrowały się w kilku podstawowych obszarach:

- Zwiększenie orientacji środków EFSI na projekty przyczyniające się do realizacji celów *Strategii* oraz mających wpływ na innowacyjny i zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy.
- Zwiększenie udziału wsparcia w formie zwrotnej, zarówno instrumentów finansowych, jak i pomocy zwrotnej w finansowaniu inwestycji rozwojowych.
- Zwiększenie zakresu i efektywności interwencji funduszy w obszarze innowacyjności gospodarki.
- Uproszczenie systemu realizacji projektów finansowanych z EFSI.
- Zwiększenie koordynacji funduszy UE z EFIS i innymi środkami zewnętrznymi (np. środki norweskie, EOG czy szwajcarskie) oraz zdolności instytucjonalnej do efektywnego korzystania przez Polskę ze środków europejskich w ramach programów zarządzanych centralnie przez KE.

#### 1. Zwiększenie orientacji środków EFSI na projekty przyczyniające się do realizacji celów *Strategii* oraz mających wpływ na innowacyjny i zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy

Środki UE na lata 2014–2020 zostaną w większym stopniu ukierunkowane na realizację projektów prorozwojowych o wyraźnym wpływie na jednocześnie innowacyjny i zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy w skali kraju, regionu czy nawet lokalnej.

#### Działania:

- Koncentracja na działaniach o największym wpływie na osiągnięcie celów rozwojowych.
- Zwiększenie jakości i komplementarności oraz synergii przedsięwzięć wybieranych do dofinansowania ze środków EFSI, m.in. ze szczególnym uwzględnieniem roli kryteriów wyboru w tym procesie.
- Wykorzystanie środków EFSI na rzecz podnoszenia potencjału polskich podmiotów aplikujących o środki programów zarządzanych centralnie przez KE, w tym Horyzontu 2020.
- Wzmocnienie zdolności instytucji do tworzenia i stosowania kryteriów i metod oceny pozwalających na wybór projektów o wysokiej wartości i realizujących cele rozwojowe.
- Wzmocnienie zintegrowanego podejścia, w tym terytorialnego (wsparcie sprofilowane dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze i obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją oraz obszarów wiejskich).
- Efektywny udział Polski w debacie dotyczącej budżetu UE po 2020 r. (w tym odnośnie do polityki spójności oraz WPR) i klucza jego podziału.
- Efektywny udział strony polskiej w przygotowaniu rozporządzeń unijnych na kolejną perspektywę finansową.
- Opracowanie spójnej strategii wykorzystania środków UE po 2020 r.

<sup>74</sup> Udział transferów do Polski w relacji do całości kwot przekazanych do Państw Członkowskich w ramach następujących programów WRF 2014-2020: - Program Horyzont 2020, - Program Euratom nt. Badań i Szkoleń (Euratom Research and Training Programme), - Program COSME, - Inicjatywa Łącząc Europę (Energia+Transport+ICT). Podane wartości są uśrednione dla programów zarządzanych centralnie przez KE. Jednak należy mieć na względzie, że udział polskich przedsięwzięć w ramach CEF Transport jest na znacznie wyższym poziomie.

## **2. Zwiększenie udziału wsparcia w formie zwrotnej, zarówno instrumentów finansowych, jak i pomocy zwrotnej w finansowaniu inwestycji rozwojowych**

Ustanowienie efektywnego i trwałego systemu wsparcia zwrotnego pozwoli na wieloletnie wykorzystanie środków publicznych dla stymulacji polskiej gospodarki poprzez zwiększenie możliwości finansowania przedsięwzięć prorozwojowych. Działania w ramach tego kierunku pozwolą na zwiększenie zaangażowania środków EFSI w formie instrumentów finansowych oraz pomocy zwrotnej z obecnego poziomu ok. 5% (ok. 3,4 mld euro) do 7% w 2020 r.

### Działania:

- Wprowadzenie zmian w programach perspektywy 2014–2020 zmierzających do zwiększenia udziału wsparcia zwrotnego w obszarach dotychczas zidentyfikowanych na podstawie ocen *ex ante* oraz w odpowiednich przypadkach przeprowadzenie dodatkowych ocen dla stwierdzenia dodatkowych możliwości zastosowania tej formy wsparcia.
- Opracowanie kompleksowego systemu wsparcia zwrotnego, adekwatnego do realizacji interwencji w ramach programów operacyjnych, jak również wykorzystania środków pozostających do ponownego użycia oraz innych dostępnych źródeł finansowania.
- Organizacja systemu instytucjonalnego dla wsparcia zwrotnego, w tym konsolidacja istniejących funduszy, wprowadzenie niezbędnych zmian legislacyjnych i proceduralnych.
- Po 2020 r. trwałe powiązanie realizowanych projektów prorozwojowych z mechanizmem finansowania zwrotnego.

## **3. Zwiększenie zakresu i efektywności interwencji funduszy w obszarze innowacyjności gospodarki**

Przebudowa systemu innowacyjności w Polsce, zgodnie z zapisami SOR, oraz zwiększenie synergii środków z różnych źródeł wykorzystywanych na rzecz pobudzania innowacyjności to główne działania, które będą wspierały wzrost innowacyjności polskiej gospodarki.

### Działania:

- Realizacja w bardziej efektywny sposób interwencji w obszarze innowacyjności (m.in. poprzez koncentrację finansowania na przedsięwzięciach zgodnych z sektorami strategicznymi/branżami i technologiami przyjętymi w *Strategii*, w tym poprzez preferencje dla określonych KIS/RIS), a także zapewnienie większej koordynacji pomiędzy przedsięwzięciami wpisującymi się w zakres RIS i KIS.
- Wdrożenie mechanizmów zapewnienia podaży wysokiej jakości projektów w sektorach strategicznych/branżach i KIS/RIS (system inkubacji i wsparcia projektów w ramach Umowy Partnerstwa z wykorzystaniem środków z pomocy technicznej).
- Zapewnienie synergii oraz koordynacji programów innowacyjnych oraz transfer dobrych praktyk w obszarze innowacyjności z innych programów europejskich.
- Po 2020 r. – ściśle powiązanie interwencji funduszy europejskich z jednolitym systemem wsparcia innowacyjności w wymiarze krajowym i europejskim.

## **4. Uproszczenie systemu realizacji projektów finansowanych z EFSI**

W celu umożliwienia instytucjom udzielającym wsparcia i beneficjentom środków w ramach EFSI przeorientowania sposobu wdrażania programów i projektów na aspekty proefektywnościowe zostanie zapewnione takie otoczenie proceduralno-instytucjonalne, które będzie ułatwiało wdrażanie projektów i osiąganie zakładanych w programach celów.

### Działania:

- Standaryzacja procesów – maksymalne ujednoczenie procedur i interpretacji w ramach programów (np. w obszarze zabezpieczeń realizacji umowy, zaliczek).
- Stabilizacja systemu realizacji programów a także wprowadzanie usprawnień z zachowaniem standardów zarządzania zmianą, ograniczenie liczby zmian warunków aplikowania o środki unijne (w szczególności regulaminów konkursów w trakcie trwania procedur konkursowych) i poprawa jakości przygotowywanej dokumentacji konkursowej, zapewnienie szkoleń dla wnioskodawców i beneficjentów.

- Uproszczenie procedur – poprzez szersze zastosowanie uproszczonych form rozliczeń, uproszczenie wytycznych, szersze zastosowanie systemów teleinformatycznych na potrzeby prowadzenia naborów, sprawozdawczości i rozliczeń.
- Konsekwentna analiza sprawności i efektywności realizacji poszczególnych procesów wdrożeniowych w ramach programów oraz wzmocnienie systemu koordynacji.

#### **5. Zwiększenie koordynacji funduszy UE z EFIS i innymi środkami zewnętrznymi (np. środki norweskie, EOG czy szwajcarskie) oraz zdolności instytucjonalnej do efektywnego korzystania przez Polskę ze środków europejskich w ramach programów zarządzanych centralnie przez KE**

Opracowanie spójnego podejścia do wieloletniego planowania inwestycji prorozwojowych z różnych źródeł i wzmocnienie zdolności instytucjonalnej zwiększy racjonalność i efektywność wykorzystania środków zewnętrznych na finansowanie celów SOR oraz zwiększy udział polskich podmiotów w ogólnej puli środków europejskich alokowanych w programach zarządzanych centralnie przez KE (do poziomu 2,5% w 2020 r. oraz do poziomu 5% w 2030 r. z obecnego poziomu ok. 1%), zwiększy również udział polskich przedsięwzięć w EFIS. Jednocześnie projekty realizowane z różnych źródeł będą wspólnie przyczyniały się do realizacji celów SOR.

##### Działania do 2020 r.:

- Wzmocnienie zdolności instytucji i beneficjentów do zarządzania procesem przygotowania wniosków i realizacji projektów w ramach programów horyzontalnych.
- Wzmocnienie powiązania interwencji środków UE ze środkami publicznymi zarządzanymi przez agencje wykonawcze i inne instytucje.
- Wykorzystanie środków EFSI na rzecz podnoszenia potencjału polskich podmiotów aplikujących o środki programów zarządzanych centralnie przez KE, w tym Horyzontu 2020.
- Wypracowanie i wdrożenie procedur nakierowanych na zwiększenie liczby polskich podmiotów aplikujących o środki UE zarządzane na poziomie europejskim.
- Działania zmierzające do uproszczenia oraz harmonizacji zasad aplikowania i realizacji projektów finansowanych z EFSI z programami ramowymi UE i środkami krajowymi.

##### Działania po 2020 r.:

- Opracowanie podejścia strategicznego do korzystania przez Polskę z tych źródeł wraz z wskazaniem priorytetów oraz szersze zaangażowanie w ten proces polskich podmiotów naukowo-badawczych, dużych firm etc.
- Zwiększenie zaangażowania polskiej administracji i kluczowych interesariuszy w procesy związane z opracowywaniem programów horyzontalnych UE (szczególnie programów badawczych UE), w tym aktywny udział w ustalaniu tematyki i narzędzi implementacji programów o istotnym znaczeniu dla Polski (np. realizowane przez wspólne przedsięwzięcia).
- Systemowa aktywizacja dużego przemysłu/spółek Skarbu Państwa i jednostek B+R w zakresie aplikowania do programów zarządzanych centralnie przez KE, w tym do Horyzontu 2020.
- Przygotowanie spójnego planu komplementarnych inwestycji o charakterze prorozwojowym i innowacyjnym przeznaczonych do finansowania z EFSI (w ramach polityki spójności oraz Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej), EFIS, CEF, Horyzontu 2020 oraz innych programów UE i funduszy udostępnianych przez innych donatorów (np. Mechanizmy EOG, norweskie, szwajcarskie) wraz ze wskazaniem najbardziej pożądanej formy wsparcia (wsparcie zwrotne, dotacyjne); w szczególności plan będzie dotyczył takich obszarów jak innowacyjność i B+R, transport, środowisko, energetyka, ICT, modernizacja sektora rolnego.

##### **Projekty strategiczne:**

**Efektywne fundusze** – kompleksowy projekt obejmujący zmiany niezbędne dla zwiększenia efektywności, komplementarności oraz uproszczenia w zakresie wydatkowania środków z EFSI. Projekt będzie składał się z następujących działań:

– Przygotowanie i wdrożenie planu działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów operacyjnych w ramach Polityki Spójności na lata 2014–2020;

- Przygotowanie i wdrożenie pakietu zmian w Umowie Partnerstwa i wynikających z niej programach, którego celem będzie dostosowanie zakresu interwencji do celów rozwojowych określonych w SOR, a następnie opracowanie i wdrożenie planu działań (zmiany w kryteriach wyboru projektów, wzmocnienie zdolności instytucji do opracowywania i stosowania kryteriów oraz do odpowiedniego zarządzania finansowo-rzeczowego programami);
- Przygotowanie i wdrożenie modelu wsparcia zwrotnego dla inwestycji rozwojowych (budowa efektywnego, spójnego i trwałego systemu wsparcia zwrotnego na realizację planowanych inwestycji oferującego pożyczki, poręczenia i inne formy wsparcia zwrotnego, w tym pomoc zwrotną dla podmiotów mających utrudniony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania, w szczególności dla MŚP oraz JST);
- Przygotowanie i wdrożenie programu uproszczeń (w tym zmiany *ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020*) – ujednoczenie i uproszczenie procedur realizacji Umowy Partnerstwa i poszczególnych programów, poprzez redukcję zbędnych obciążeń dla instytucji i beneficjentów.

**System wsparcia i koordynacji udziału polskich podmiotów w programach zarządzanych centralnie przez KE** – celem projektu jest zwiększenie udziału polskich przedsięwzięć w wartości ww. programów poprzez zaangażowanie polskich podmiotów w procesy związane z opracowywaniem ww. programów, stworzenie systemu koordynacji i wsparcia w zakresie korzystania przez stronę polską z ww. programów, wykorzystanie środków EFSI na rzecz podnoszenia potencjału polskich podmiotów aplikujących o środki z ww. programów, określenie kompleksowej wizji potrzeb i planu ubiegania się o ww. środki oraz wdrożenie systemu wsparcia dla wnioskodawców.

**Zintegrowany system inwestycji rozwojowych po roku 2020** – określający sposób koordynacji i wykorzystania przez Polskę środków w ramach różnych dostępnych instrumentów zewnętrznych i krajowych. Elementami ww. projektu będą:

- strategia korzystania przez Polskę z ww. źródeł finansowania rozwoju wraz ze wskazaniem priorytetów i sposobu aktywizacji głównych interesariuszy;
- wieloletni plan inwestycji rozwojowych (zarówno infrastrukturalnych, jak i dotyczących przedsiębiorstw i zasobów ludzkich) w horyzoncie roku 2030 wraz z towarzyszącymi rozwiązaniami prawnymi i instytucjonalnymi. Plan zawierać będzie parametry przedsięwzięć, które powinny być finansowane z danego instrumentu oraz wieloletni plan przygotowania i realizacji tych inwestycji (lub kierunków inwestycji w przypadku projektów o krótszym okresie realizacji – np. dotyczących wsparcia dla przedsiębiorstw w zakresie B+R w danym sektorze/branży, w tym np. sektory przyszłościowe).

## VIII. Obszary wpływające na osiągnięcie celów *Strategii*

### Kapitał ludzki i społeczny<sup>75</sup>

#### I. Diagnoza

Kapitał ludzki to krytyczny czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, który wraz z postępującymi procesami demograficznymi i innymi wyzwaniami o charakterze globalnym (np. automatyzacja, cyfryzacja, upowszechnienie standardów rozwoju cywilizacyjnego) nabierać będzie jeszcze większego znaczenia dla uzyskania przewag konkurencyjnych w globalnej gospodarce.

**Przez kapitał ludzki należy rozumieć zasób wiedzy, umiejętności oraz potencjał zawarty w każdym człowieku i w społeczeństwie jako całości, określający zdolności do pracy, adaptacji do zmian w otoczeniu oraz możliwości tworzenia nowych rozwiązań.** Rozwijanie kapitału ludzkiego następuje poprzez rozwijanie kompetencji osób w taki sposób, by mogły one w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym. Dla jakości kapitału ludzkiego w Polsce kluczowe jest podjęcie działań m.in. w zakresie poprawy efektywności systemu edukacji formalnej oraz upowszechnienia i zwiększania efektywności uczenia się innego niż formalnego dla wszystkich grup wiekowych. Równie ważna jest poprawa systemu opieki zdrowotnej, zwiększenia dostępu do różnego rodzaju usług, poprawa materialnych i pozamaterialnych warunków życia, dbałość o stan środowiska naturalnego oraz budowanie otoczenia sprzyjającego samorealizacji.

Kluczowym pojęciem dla rozwoju kapitału ludzkiego w perspektywie *Strategii* są umiejętności jednostek i grup społecznych. W zakres definicyjny umiejętności należy zaliczyć zarówno te formalne (kwalifikacje i kompetencje) nabywane w procesie instytucjonalnego uczenia się (oświata, szkolnictwo wyższe, kształcenie ustawiczne), jak również umiejętności pozaformalne, nabywane w sposób nieintencjonalny, w ramach pełnienia różnych ról w cyklu życia człowieka (np. umiejętności społeczne, rodzicielskie czy zawodowe). Z punktu widzenia celów *Strategii* najistotniejszą rolę w rozwoju kapitału ludzkiego, a w rezultacie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, będą odgrywały umiejętności niezbędne do efektywnego funkcjonowania jednostki we współczesnym społeczeństwie i nowoczesnej gospodarce. W tej perspektywie oraz w świetle badań nad stanem kapitału ludzkiego w Polsce (*Diagnoza społeczna, Analiza kwalifikacji i kompetencji kluczowych dla zwiększenia szans absolwentów na rynku pracy*) *Strategia* kluczową rolę przypisuje:

- ✓ umiejętnościom uniwersalnym (tzw. *transversal skills*) – pozwalającym na pełnienie funkcji/rol społecznych i zawodowych w różnych kontekstach, niezależnych od danego sektora/branży czy zawodu, wykorzystywanych w różnych sytuacjach (np. umiejętności językowe, komunikacyjne, przedsiębiorczość),
- ✓ umiejętnościom cyfrowym – które są niezbędne do funkcjonowania we współczesnym świecie bez względu na wiek czy sprawność fizyczną, pozwalają na poznawanie treści cyfrowych i ocenę ich wiarygodności, użycie ich w życiu codziennym, rozszerzanie bazy popytowej dla e-usług świadczonych przez podmioty publiczne i gospodarcze, a tym samym przyczyniają się do rozwoju gospodarczego i realizacji celów *Strategii*,
- ✓ umiejętnościom zawodowym – w szczególności dla sektorów wymienionych w *Strategii* jako kluczowe, gdyż brak wykwalifikowanych pracowników może uniemożliwić lub utrudnić ich rozwój. Ponieważ rośnie rozdźwięk pomiędzy stanem umiejętności pracowników a potrzebami gospodarki i rynku pracy, szkoły nie kształcą na poziomie i w treściach oczekiwanych przez pracodawców i nie istnieje wystarczająco atrakcyjna i jednocześnie elastyczna oferta przekwalifikowania osób dorosłych (w tym tych o najniższym poziomie umiejętności podstawowych) już obecnie dla wielu

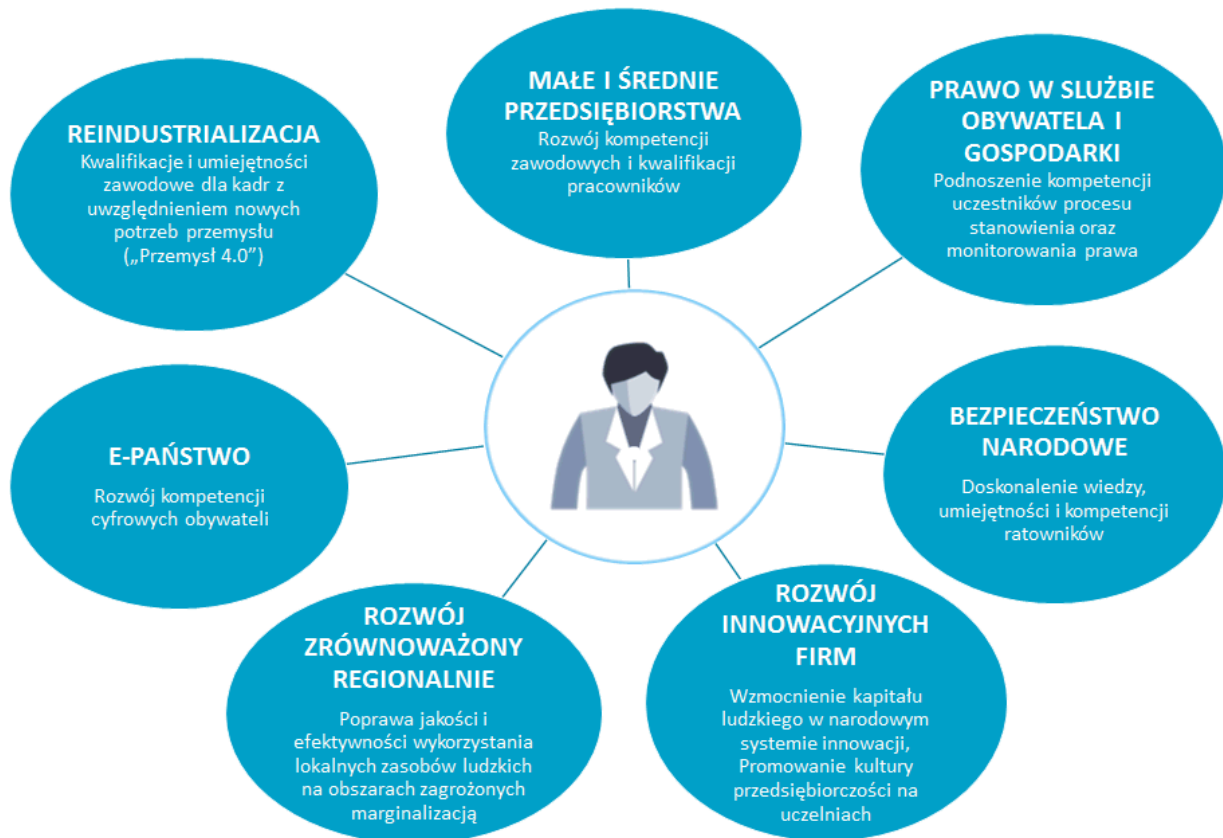
<sup>75</sup> W niniejszej *Strategii* kwestie rozwoju kapitału ludzkiego zostały jedynie zasygnalizowane, natomiast pełna i kompleksowa diagnoza oraz działania podejmowane na rzecz wspierania tego sektora zostaną opisane w zrewidowanej *Strategii Rozwoju Kapitał Ludzkiego*, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 18 czerwca 2013 roku. Zgodnie z założeniami *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* wszystkie dotychczasowe strategie zostaną poddane rewizji i dostosowaniu do jej zapisów. W przypadku *Strategii Rozwoju Kapitał Ludzkiego* będzie to dotyczyć w szczególności wymiaru ilościowego i jakościowego zasobów kapitału ludzkiego, uzupełnienia jego braków na rynku pracy czy rozwoju potencjału i umiejętności osób w wieku aktywności zawodowej.

sektorów/branż, które szybko się rozwijają i mają potencjał ekonomiczny do zwiększania zatrudnienia, brak odpowiednio wykwalifikowanych pracowników stanowi barierę w rozwoju, a sytuacja ta będzie coraz bardziej widoczna ze względu na zmianę struktury demograficznej i coraz mniejszy zasób siły roboczej na polskim rynku pracy (nawet jeśli będzie on uzupełniany np. poprzez inteligentnie prowadzoną politykę migracyjną). Z drugiej strony ważne będzie nabywanie nowych umiejętności zawodowych w sektorach, które wymagają przekształceń strukturalnych, w szczególności w zakresie podnoszenia wydajności pracy, która wiązać się będzie z nadwyżkami siły roboczej w danym sektorze.

Dla poprawy tego stanu rzeczy niezbędne jest nie tylko bezpośrednie działanie instytucji publicznych na rzecz poprawy umiejętności Polaków, ale również budowa wiarygodnego i uniwersalnego systemu diagnozowania, porównywania, uzupełniania posiadanych kompetencji i kwalifikacji. System ten musi mieć charakter publiczny (wiarygodność) i obejmować wszystkie formy kształcenia i uczenia się (szkolne, szkoleniowe, nieintencjonalne), ale przede wszystkim musi być ściśle powiązany z gospodarką i oczekiwaniami pracodawców. Nie powinien on jedynie odzwierciedlać obecnej sytuacji na rynku pracy (popytu i podaży umiejętności danego typu), ale również musi być zdolny do wiarygodnego diagnozowania przyszłych potrzeb w perspektywie kilku- czy kilkunastoletniej, tak aby odpowiednio wcześniej dopasowywać do potrzeb tego rynku politykę państwa w zakresie kształcenia i szkolenia. Należy podkreślić, że inwestycje w kapitał ludzki, jako kluczowy element rozwoju gospodarczego, powinny mieć charakter nie tylko istotny w wymiarze wolumenu finansowego czy ilościowego, ale także powinny zakładać wielowymiarowość tego procesu, obejmującą m.in. następujące grupy i obszary interwencji:

- uczniowie i studenci – w kontekście budowania przyszłych zasobów gospodarki,
- osoby dorosłe (pracujące i poszukujące pracy) – działania rozwijające i aktualizujące umiejętności zawodowe oraz umożliwiające zmianę zawodu,
- nauczyciele i trenerzy – kształtowanie umiejętności w obszarach kluczowych, w których uczą, ale również umiejętności samokształcenia i przekazywania zdobywanej wiedzy (nowoczesne metody kształcenia),
- struktura szkół, instytucji oświatowych dla dorosłych – mimo że najważniejsza jest sama treść nauczania, to również struktura czy sposoby przekazywania wiedzy muszą zapewniać jak najbardziej efektywne nauczanie, ukierunkowane na rezultat tego procesu (co umiem), a nie tylko na jego przebieg (jak i gdzie się uczyłem),
- wyposażenie i pomoce dydaktyczne – nowoczesne umiejętności wymagają nie tylko nowoczesnych metod kształcenia, ale i odniesienia do współcześnie używanych urządzeń, sprzętu, materiałów dydaktycznych itp. Wiele instytucji edukacyjnych odbiega standardami od tego, czego wymaga i co oferuje współczesny rynek pracy – ich właściwe wyposażenie jest więc niezbędne dla zapewnienia efektywności procesu nauczania.

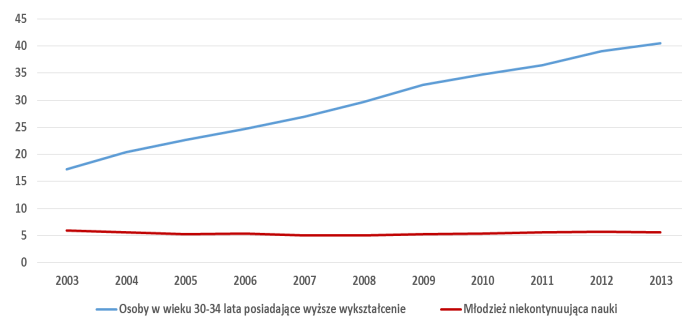
Schemat 5. Horyzontalny charakter wsparcia kapitału ludzkiego w Strategii.



### Edukacja i uczenie się

Jednym z celów przyjętych w Strategii Europa 2020 jest podnoszenie poziomu wykształcenia społeczeństwa (z uwzględnieniem efektów uczenia się innego niż formalne). Polska osiągnęła już w tym zakresie cele wyznaczone dla Unii Europejskiej – wskaźnik poniżej 10% udziału młodzieży niekontynuującej nauki oraz wskaźnik powyżej 40% udziału osób z wyższym wykształceniem w grupie wiekowej 30–34 lata.

Młodzież niekontynuująca nauki oraz odsetek osób z wyższym wykształceniem w wieku 30–34 lata



Źródło: na podstawie danych GUS.

W ramach systemu edukacji **wyzwaniami pozostają: dalsze doskonalenie systemu w kierunku bardziej praktycznego podejścia do kształcenia i jego lepsze dopasowanie do wymagań stawianych przez współczesny rynek pracy oraz rozwijanie takich umiejętności jak:** kreatywność, rozwiązywanie problemów, praca zespołowa, przygotowanie do uczenia się przez całe życie. Wyzwaniem jest także jakość i atrakcyjność szkolnictwa zawodowego. Wymaga ono szczególnego wsparcia, ponieważ jest tym obszarem edukacji, który obok szkolnictwa wyższego ma największy wpływ na przygotowanie nowoczesnych kadr dla polskiego przemysłu. Zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry gotowej do stosowania najnowszych technologii może istotnie wpłynąć na zwiększenie globalnej konkurencyjności polskiej gospodarki. Niezbędne jest włączenie na szeroką skalę pracodawców w proces kształcenia zawodowego



i egzaminowania. Działania w tym zakresie podejmowane w ostatnich latach okazały się niewystarczające. Mimo że Polskę charakteryzuje wysoki poziom uczestnictwa młodzieży i najmłodszych osób dorosłych w edukacji formalnej, istotnym obciążeniem dla wzrostu gospodarczego naszego kraju jest stosunkowo niski odsetek osób 25+ uczestniczących w kształceniu i szkoleniu oraz duży odsetek osób dorosłych z niskim poziomem podstawowych umiejętności ogólnych. Badania OECD pokazały, że problem zbyt niskich umiejętności ogólnych dotyczy około 20% dorosłych Polaków. W zakresie umiejętności cyfrowych odsetek ten jest jeszcze większy. Według danych Eurostatu<sup>76</sup> ok. 60% osób dorosłych w Polsce nie ma podstawowych umiejętności cyfrowych. Wyzwaniem jest zwiększenie aktywności edukacyjnej dorosłych, gdyż kompetencje uzyskane w ramach edukacji formalnej wymagają uzupełniania dla efektywnego wykonywania pracy.

Ważne jest zatem, aby w polskiej edukacji postawić na rozwój jakościowy, a nie tylko ilościowy – dziś nawet najlepsze polskie uczelnie (mimo że odsetek osób z wykształceniem wyższym – 43,4% w 2015 r. w stosunku do niespełna 40% średniej dla UE – jest imponujący) mieszczą się zaledwie w piątej setce tzw. listy szanghajskiej – prestiżowego rankingu najlepszych uczelni na świecie. Konieczna jest zatem poprawa jakości kształcenia na wszystkich jego etapach. Szkoły nie podejmują wystarczająco efektywnych starań na rzecz zwiększenia samodzielności ucznia i budowania motywacji w procesie uczenia się, co można uzyskiwać m.in. poprzez promocję kreatywności i innowacyjności uczniów, kształtowanie ich umiejętności poznawczych, rozwój talentów i indywidualnych zdolności. Kluczowy wpływ na jakość systemu edukacji i wyniki uczniów ma jednak poziom przygotowania i praktyczne doświadczenie nauczycieli. Biorąc pod uwagę warunki demograficzne i strukturę wiekową zatrudnionych nauczycieli, podnosić tę jakość można poprzez stałe doskonalenie kadry pedagogicznej. Podniesienie kwalifikacji nauczycieli w zakresie kształtowania u uczniów kompetencji kluczowych (w tym postaw przedsiębiorczych, kreatywności, umiejętności uniwersalnych – np. uczenia się, stawiania pytań, rozwiązywania problemów, współpracy w zespole, aktywnego uczestnictwa w kulturze i życiu obywatelskim) będzie miało również istotny wpływ na poziom innowacyjności i konkurencyjność polskiej gospodarki.

Jednym ze sposobów zapewnienia wysokiej jakości edukacji jest również wykorzystanie możliwości, jakie dają **technologie informacyjno-komunikacyjne**. Są one niezbędne do funkcjonowania i pracy w społeczeństwie informacyjnym, co stawia przed szkołami wyzwanie odnośnie do zmian w zakresie pracy z uczniami, przy wykorzystaniu tych funkcjonalności, które pozwolą dzieciom samodzielnie wyszukiwać, przetwarzać i korzystać z informacji. Rozwój kompetencji cyfrowych powinien odbywać się na każdym etapie życia, również poprzez edukację pozaformalną oraz samodzielne uczenie się.

Z uwagi na wysokie tempo rozwoju technologii, proces uczenia się nie jest już związany wyłącznie z jednym etapem życia człowieka. **Podnoszenie kompetencji konieczne jest również w wieku dorosłym**. Polska jest krajem, w którym od lat odnotowuje się niski odsetek osób uczących się całe życie. W 2015 r. udział osób w wieku 25–64 lata, które uczestniczyły w kształceniu lub szkoleniu w ciągu 4 tygodni przed badaniem, wyniósł jedynie 3,5%, natomiast średnia dla krajów Unii Europejskiej wynosiła 10,7%<sup>77</sup>. W społeczeństwie polskim nadal jest niska świadomość korzyści płynących z uczenia się przez całe życie, zbyt wiele osób jest przekonanych, że wiedza, którą kiedyś zdobyły, jest wystarczająca i nie ma konieczności jej uzupełniania. Kluczowym problemem jest również to, że większość małych i średnich przedsiębiorstw nie postrzega szkoleń jako ważnego czynnika, który bezpośrednio przekłada się na ich funkcjonowanie i pozycję na rynku, a także nie potrafi ocenić potrzeb szkoleniowych swoich pracowników.

Ponadto należy pamiętać, że w perspektywie kilku najbliższych dekad Polska stanie się krajem, w którym odsetek ludzi starszych będzie jednym z najwyższych w Europie. W 2020 r. 43% Polaków będzie miało więcej niż 50 lat, a w 2050 r. jedna trzecia obywateli będzie miała więcej niż 65 lat. **Wyzwania, jakie stoją przed systemem edukacji w Polsce na najbliższe dziesięciolecia, wynikają jednak przede wszystkim z prognozowanego spadku liczby dzieci i młodzieży**. Polska jest krajem, w którym do 2035 roku liczba dzieci w wieku 0–2 lata spadnie o jedną trzecią, w wieku 3–5 lat – o jedną czwartą, a w grupie 6–14 lat – o około 15–16%. Malejąca liczba dzieci wymusi istotne zmiany organizacyjne w systemie edukacji – m.in. wzrosną koszty funkcjonowania placówek świadczących usługi edukacyjne z uwagi na mniejszą liczbę dzieci przy niezmiennych kosztach stałych związanych z utrzymaniem infrastruktury oraz wynagrodzeniem

<sup>76</sup> Eurostat: [http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/isoc\\_sk\\_dskl\\_i](http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/isoc_sk_dskl_i)

<sup>77</sup> Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL).

opiekunów i nauczycieli, zmniejszy się zapotrzebowanie na zawody nauczycielskie i zatrudnienie w sektorze oświaty, reorganizacji wymagać będzie istniejąca funkcjonalność sieci szkół i ich profile. W niekorzystnych warunkach demograficznych i w sytuacji nowych wyzwań w zakresie umiejętności i kompetencji wymaganych na rynku pracy, na bazie dotychczasowej sieci szkół i placówek, można będzie tworzyć większe i silniejsze jednostki systemu oświaty, o bardziej rozbudowanej ofercie dydaktycznej, uzupełnianej również o elementy edukacji osób dorosłych, ponieważ uaktualnianie kompetencji i aktywność rozwojowa osób w starszym wieku, a także gotowość do mobilności zawodowej osób związanych z rolnictwem, staną się niezbędne dla utrzymania zatrudnienia i wydłużenia okresu aktywności zawodowej. Na obszarach, gdzie będzie zmniejszana liczba szkół, ulegnie zwiększeniu liczba uczniów dojeżdżających do miejsca nauki, wydłuży się czas przebywania uczniów poza domem, co wpłynie na konieczność poszerzenia oferty i dostępność zajęć opiekuńczych pozalekcyjnych dla uczniów.

Zmniejszająca się liczba osób w wieku przedprodukcyjnym będzie miała wpływ również na szkolnictwo wyższe. Według danych GUS w roku akademickim 2005/2006 studiowało w Polsce 1,9 mln osób, w 2014/2015 roku ich liczba wynosiła 1,4 mln, a w kolejnych latach prognozowany jest dalszy spadek (według OECD w 2025 roku będzie to już tylko ok. 1,1 mln studentów). Malejąca liczba osób w wieku 18–24 lata może przyczynić się do spadku nakładów na szkolnictwo wyższe ze względu na mniejsze zainteresowanie podjęciem studiów na uczelniach niepublicznych. System szkolnictwa wyższego powinien być dostępny dla absolwentów szkolnictwa średniego oraz innych grup społecznych podwyższających kwalifikacje. Niezbędne jest wzmocnienie mechanizmów konkurencji uczelni w oparciu o jakość kształcenia oraz badań naukowych, a także wspieranie procesów konsolidacyjnych. W perspektywie długofalowej rozwoju polskiego systemu edukacji konieczne mogą okazać się zmiany zmierzające do większego otwarcia go na uczniów i studentów zagranicznych, dla których wysoka jakość edukacji może stać się argumentem przemawiającym za osiedlaniem się w Polsce.

### Sytuacja zdrowotna

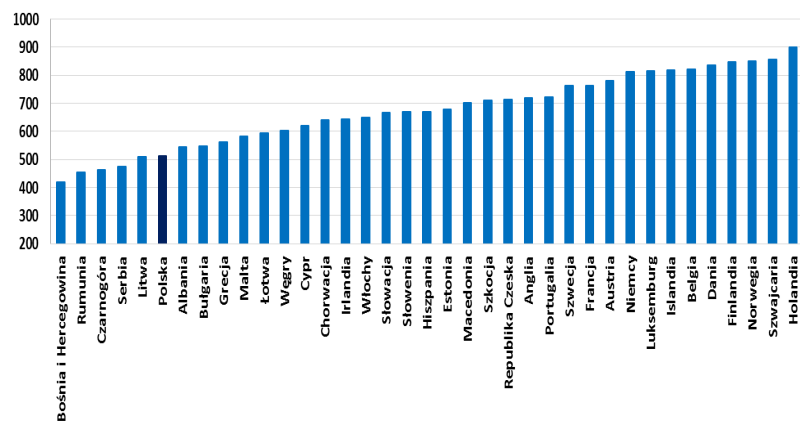
Jednym z istotnych wymiarów rozwoju kapitału ludzkiego jest stan zdrowia i dostęp do usług z zakresu opieki zdrowotnej. Dobry stan zdrowia obywateli i całego społeczeństwa jest istotną determinantą wzrostu gospodarczego, a interwencje w dziedzinie zdrowia są kluczowe w ograniczaniu ryzyka ubóstwa z powodu dezaktywizacji zawodowej wynikającej z przyczyn zdrowotnych. Zły stan zdrowia ludności przekłada się na wiele aspektów gospodarczych, wywołuje konieczność ponoszenia znaczących nakładów publicznych związanych z leczeniem oraz wypłacaniem świadczeń socjalnych oraz powoduje spadek przychodów i zubożenie społeczeństwa.

Dostępne mierniki stanu zdrowia ludności wskazują, że **stan zdrowia społeczeństwa polskiego jest gorszy od przeciętnego dla ogółu mieszkańców Unii Europejskiej**. W przypadku liczby lat przeżytych w zdrowiu (na podstawie współczynnika *Healthy Life Years* – HLY) wg danych Eurostatu w Polsce w 2014 r. zaobserwowano wartości dla kobiet 62,7, zaś dla mężczyzn 59,8 lat. U co drugiego mieszkańca Polski (52%) występują długotrwałe problemy zdrowotne lub choroby przewlekłe, trwające co najmniej 6 miesięcy, a 59% Polaków w wieku 15 lat i więcej skarży się na długotrwałe dolegliwości zdrowotne. Choroby cywilizacyjne, wraz z chorobami nowotworowymi, to najczęstsze przyczyny zgonów wśród Polaków.

Problemami obserwowanymi w polskim społeczeństwie są także: **niska świadomość zdrowotna oraz wykrywalność chorób** dopiero w zaawansowanych stadiach rozwojowych, co znacznie zmniejsza szanse na całkowite wyleczenie. Sytuacja ta wynika m.in. z tego, że w Polsce odnotowuje się deficyt finansowania działań profilaktycznych, nie tylko służących zwiększeniu dostępu do badań diagnostycznych, ale również mających na celu podniesienie wiedzy społeczeństwa w zakresie chorobotwórczych czynników ryzyka i zdrowego stylu życia.

**Poziom jakości systemu opieki zdrowotnej w Polsce jest jednym z najniższych w Europie** - zgodnie ze złożonym wskaźnikiem skonstruowanym na potrzeby Europejskiego Indeksu Zdrowia (*Euro Health Consumer Index*), pozycja Polski pogarsza się – z 12. w roku 2005 do 32. w roku 2014. W rankingu 37 badanych krajów tylko dla 5 odnotowano niższy niż w Polsce indeks.

Index EHCI 2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Björnberg, A. (2015).

Przeprowadzone w Europie badania wskazują, że nierówności w zdrowiu uwarunkowane czynnikami społeczno-ekonomicznymi wpływają na zmniejszenie wzrostu gospodarczego w wysokości około 1,4% PKB rocznie<sup>78</sup>. Równocześnie Polska charakteryzuje się **dość niskimi nakładami na ochronę zdrowia** na tle innych krajów UE. Udział bieżących wydatków publicznych na ochronę zdrowia zmalał z 4,82% PKB w 2009 r. do 4,43% PKB w 2012 r. W Polsce zły stan zdrowia jest jedną z podstawowych przyczyn pozostawania bez pracy (choroba i niepełnosprawność są trzecią w kolejności przyczyną pozostawania biernym zawodowo). Pośrednie, bezpośrednie oraz niematerialne koszty chorób, tj. koszty leczenia, zmniejszenie dochodów, wcześniejsze odejście z rynku pracy, obciążają przede wszystkim osoby chore oraz ich rodziny, ale równocześnie powodują wzrost obciążenia dla budżetu państwa. Tracą pracodawcy, ponieważ z powodu absencji spowodowanej chorobą rosną ich koszty. Z kolei pracownicy otrzymują mniejsze wynagrodzenia, co wpływa negatywnie na przychody gospodarstw domowych i powoduje spadek konsumpcji – dla sektora finansów publicznych oznacza to mniejsze podatki i składki, a jednocześnie większe wydatki na zasiłki chorobowe i renty. Łączne koszty schorzeń w Polsce w 2010 r. (z uwzględnieniem utraconej produktywności osób ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – KRUS) wyniosły 149,54 mld zł, z czego 62% (92,89 mld zł) stanowiły koszty utraconej produktywności (pośrednie), a 38% (56,64 mld zł) koszty świadczeń zdrowotnych (bezpośrednie).

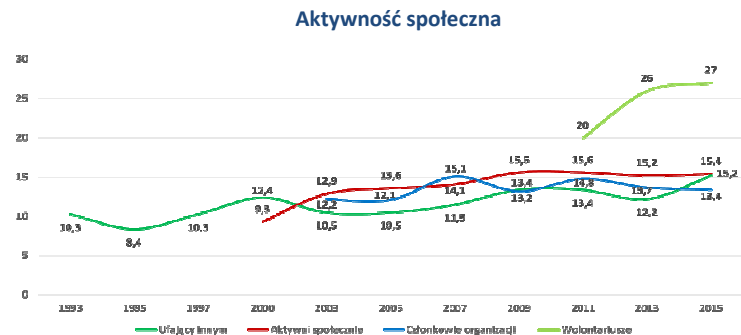
Problemem jest również niewystarczający poziom elastyczności wydatkowania środków na opiekę zdrowotną np. w kontekście zachodzących zmian demograficznych oraz występujących zagrożeń epidemiologicznych. W perspektywie średnio- i długookresowej spadek populacji osób w wieku produkcyjnym oraz stały wzrost populacji w wieku 65+ będzie prowadził do istotnych przemian na rynku pracy oraz wzrostu zapotrzebowania na usługi w obszarze opieki zdrowotnej ukierunkowanej zwłaszcza na potrzeby ludzi starszych. **Postępujący proces starzenia się społeczeństwa będzie wymagał rozwoju medycznego rynku pracy oraz innowacyjnych technologii w sektorze ochrony zdrowia.** Zwiększony popyt na usługi zdrowotne dla osób starszych już dziś przekłada się także na liczne braki kadrowe wśród personelu medycznego (liczba pielęgniarek na 1000 mieszkańców plasuje Polskę pośród sześciu krajów UE o najniższej wartości tego wskaźnika, z kolei na 1000 mieszkańców przypada 3,41 lekarzy posiadających prawo wykonywania zawodu i wykonujących ten zawód oraz 0,93 lekarzy dentyistów posiadających prawo wykonywania zawodu i wykonujących zawód (wg danych NRL, stan na 6 maja 2016 r.). Z drugiej strony tzw. białe miejsca pracy charakteryzuje stosunkowo duża stabilność, a sam sektor ochrony zdrowia należy do sektorów najbardziej innowacyjnych. Rozwój medycznego rynku pracy będzie więc postępował wraz z rozwojem innowacyjnych technologii, ale również wraz z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa. W najbliższych latach nastąpi gwałtowny wzrost zapotrzebowania na usługi medyczne, w tym usługi pielęgnacyjne, rehabilitacyjne i opiekuńcze, związane ze wzrostem liczby osób starszych i niesamodzielnych w społeczeństwie. Potencjalny sukces firm oferujących rozwiązania telemedyczne na rynku międzynarodowym w bezpośredni sposób przełoży się na poprawę sytuacji w całym sektorze poprzez

<sup>78</sup> Policy paper dla ochrony zdrowia na lata 2014-2020. Warszawa 2014.

zatrzymanie wysokiej klasy specjalistów w zakresie informatyki w kraju, upowszechnienie polskich rozwiązań informatycznych w dziedzinie telemedycyny, przy jednoczesnym rozwoju telemedycyny w Polsce. Będzie miało to pozytywny wpływ zarówno na wzrost gospodarczy, jak i stan finansów publicznych (m.in. nowe miejsca pracy, wyższe wpływy z podatków, efektywniej działający system opieki zdrowotnej).

### Kapitał społeczny

Warunkiem współpracy opartej na zaufaniu i punktem wyjścia dla rozwoju nowoczesnej gospodarki jest kapitał społeczny.



Źródło: Diagnoza społeczna 2015

Pojęcie kapitału społecznego obejmuje z reguły to, co decyduje o zdrowych relacjach społecznych, dbaniu o dobro wspólne i współpracy opartej na uogólnionym zaufaniu do ludzi. Podkreślić należy pozytywną rolę kapitału społecznego dla rozwoju gospodarczego: kapitał społeczny ułatwia negocjacje, obniża koszty transakcji, skraca proces inwestycyjny, zmniejsza korupcję, zwiększa rzetelność kontrahentów, sprzyja długoterminowym inwestycjom i dyfuzji wiedzy, zapobiega nadużywaniu dobra wspólnego i zwiększa solidarność międzygrupową, a także sprzyja społecznej kontroli działania władz. Przykładem dobrych praktyk, jakie w tym zakresie obserwuje się na obszarach wiejskich, jest idea tworzenia i zaangażowania lokalnej społeczności dla przyspieszenia lokalnego rozwoju gospodarczego poprzez formę Lokalnych Grup Działania.

W Polsce istnieją stabilne podstawy do rozwoju kapitału społecznego rozumianego jako potencjał współdziałania, osadzony w powiązaniach międzyludzkich i systemie wartości, który zgodnie z efektem synergii może przynieść korzyści osobom wchodzącym w interakcje. Generalnie jednak obserwuje się **ograniczoną liczbę oddolnych działań na rzecz dobra wspólnego**, a dominującą rolę odgrywa kapitał wiążący (zamknięte kręgi kontaktów społecznych, ograniczonych przede wszystkim do członków rodziny oraz znajomych) przy niewielkim udziale tzw. kapitału pomostowego (odnoszącego się do sieci pomiędzy osobami należącymi do różnych społeczności). Polacy (szczególnie osoby młode) mają bardzo dobre podstawy teoretyczne i wysokie kompetencje twarde (wykształcenie), jednocześnie niskie kompetencje miękkie, przez co skuteczność kontaktów interpersonalnych jest ograniczona. Polacy są zdecydowanie mniej ufni niż inne narody europejskie (w 2014 r. Polska pod tym względem znajdowała się na 48. miejscu na świecie i na 22. w UE – wg *European Social Survey*). Doprowadza to do bierności, braku inicjatywy i postaw przedsiębiorczych, obniżając potencjał społeczeństwa i możliwości rozwoju podmiotów gospodarczych w przyszłości. Istnieje zatem uzasadniona konieczność rozwoju tych kompetencji, które podniosłyby wartości głównych determinant kapitału społecznego, tj. zaufania i kondycji trzeciego sektora.

**Instytucje społeczeństwa obywatelskiego** w Polsce – jak wskazują liczne badania porównawcze – mają charakter enklawowy i są jednymi z najstarszych i relatywnie najmniej licznych w Europie. Od 2008 r. obserwowane jest systematyczne zmniejszanie się liczby członków stowarzyszeń. W 2015 r. przeciętne stowarzyszenie liczyło 30 osób, podczas gdy jeszcze 7 lat temu – 40. Na poziomie ok. 3000 rocznie ustabilizowała się liczba nowo rejestrowanych stowarzyszeń w Polsce (w szczytowym roku 2001 było ich 5500).<sup>79</sup>

Liczba zatrudnionych w sektorze non-profit nieznacznie przewyższa 1% zatrudnionych w gospodarce narodowej, a niemal połowa (45%) polskich stowarzyszeń i fundacji opiera się wyłącznie na pracy

<sup>79</sup> Wg danych Stowarzyszenia Klon/Jawor.

społecznej. Mimo stopniowego wzrostu przychodów<sup>80</sup> sektora pozarządowego, poważnym problemem jest brak stabilności i przewidywalności finansowania oraz istotne rozwarstwienie tego sektora pod względem potencjału (w 2014 r. 10% najzasobniejszych stowarzyszeń i fundacji rozporządzało aż 84% całego budżetu sektora pozarządowego). Zróżnicowanie źródeł przychodów ma kluczowe znaczenie dla kondycji sektora obywatelskiego, wciąż jednak ponad połowę budżetu organizacji pozarządowych stanowią krajowe i zagraniczne źródła publiczne. Tylko 13% to wpływy z filantropii, a 16% to dochody z własnej działalności ekonomicznej organizacji. Co więcej, zauważalny wzrost przychodów organizacji w skali globalnej nie przekłada się na ich zdolność do powiększania indywidualnej i korporacyjnej filantropii.

Zdecydowana większość (9 na 10) organizacji sektora non-profit angażowała się w 2013 r. według GUS we współpracę z innymi podmiotami. Aż 84% badanych organizacji deklaruowało współpracę z sektorem publicznym, w tym z jednostkami samorządu terytorialnego aż 72%. Drugim co do wielkości partnerem sektora non-profit są inne podmioty tego sektora (57%). Powoduje to rosnące uzależnienie sektora non-profit od sektora publicznego. Jednocześnie niekorzystnie na tę współpracę wpływa sposób, w jaki instytucje publiczne realizują zadania, sięgając po zasoby organizacji pozarządowych. Jednostki samorządu terytorialnego ponad 13-krotnie częściej zlecają organizacjom zadania publiczne, wykorzystując formułę wspierania (co wymaga od organizacji przedstawienia wkładu własnego i powoduje zjawisko zaniżania ceny zadania blokującego rozwój) niż powierzania zgodnie z dyspozycją *ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. Badacze sektora obywatelskiego nazywają to zjawisko odwróceniem zasady pomocniczości.

Przejawem słabej spójności społecznej i niewystarczającego kapitału społecznego jest także **niskie zaangażowanie Polaków w działania wolontariackie**. Wolontariat to z jednej strony kształtowanie postaw altruistycznych, a z drugiej realny wymiar wartości dodanej w gospodarce narodowej mierzonej jako koszt zastąpienia pracy wolontariuszy zatrudnieniem pracowniczym. Wg danych GUS w wolontariat angażowało się w 2011 r. jedynie 10,3% osób w wieku 15 lat i więcej. Ponadto, odmiennie niż w krajach o bardziej rozwiniętej kulturze wolontariatu (gdzie struktura wieku wolontariuszy ma kształt litery „U” ilustrujący większe zaangażowanie osób, które jeszcze nie rozpoczęły aktywności zawodowej, oraz tych, które właśnie ją zakończyły), udział wolontariuszy-seniorów w wieku powyżej 65 lat poświęcających czas na wspomaganie organizacji lub instytucji wynosił 9,1% i był tylko o 0,2% wyższy od wartości najniższej w grupie 25–34 lata. Nastawienie na aktywność wolontariacką jest ważnym zadaniem szkoły.

**Kapitał społeczny może być umacniany także poprzez sport, który doskonale nadaje się do kształtowania postaw prospołecznych.** Zakres podmiotowy oddziaływania jest w tym przypadku szeroki i obejmuje zarówno samych uczestników współzawodnictwa sportowego, u których sport kształtuje określone wartości, jak i osoby zaangażowane (nawet pośrednio) w jego organizację. Sport stwarza też możliwość osobistego zaangażowania w działania na rzecz społeczności lokalnej, także w formie wolontariatu sportowego. Potencjał społeczny sportu może być również wykorzystywany w procesie resocjalizacji czy oddziaływania na grupy zagrożone wykluczeniem, takie jak młodzież z mniej uprzywilejowanych środowisk, osoby niepełnosprawne.

Wpływ na budowanie kapitału społecznego ma również udział w wydarzeniach i inicjatywach o charakterze kulturalnym, wzmacniających poczucie wspólnoty i tożsamości, co może odbywać się za pośrednictwem bibliotek, domów kultury czy organizacji wydarzeń łączących w sobie wartości tradycyjne z patriotycznymi, cementujących środowiska lokalne, obejmujące budowanie tożsamości w oparciu o lokalne dziedzictwo, tworzenie przestrzeni do poszukiwań i inspiracji czy też miejsce spotkań dla różnych grup wiekowych i zawodowych. Z danych odnoszących się do kultury wynika, że głównymi problemami, z jakimi mierzy się ten obszar, są przede wszystkim: brak spójnej polityki kulturalnej, duże zróżnicowanie wydatków publicznych na kulturę pomiędzy województwami/regionami, ograniczony dostęp do środków niepublicznych i finansowanie jej głównie ze środków publicznych. Istotny jest również rozwój czytelnictwa w Polsce, gdyż jak pokazują dane w 2014 r. osób w wieku 15 lat i więcej, które można uznać za rzeczywistych czytelników (deklaracja przeczytania siedmiu lub więcej książek w ciągu roku), było 11%. Warto podkreślić, że w ciągu dekady 1994–2004 odsetek takich osób wynosił 22–24%.

<sup>80</sup> Jak pokazują dane (Stowarzyszenie Klon/Jawor) w latach 2011–2014, mediana przychodów organizacji pozarządowych wzrosła z 18 tys. zł do 27 tys. zł.

Istotną rolę w rozwijaniu kapitału społecznego na poziomie lokalnym może i powinna odgrywać szkoła, angażując w różnego rodzaju aktywności społeczność rodziców, uczniów i nauczycieli.

## II. Cele i oczekiwane efekty

### ***Poprawa jakości kapitału ludzkiego***

Kapitał ludzki o wysokich kompetencjach i kwalifikacjach dostosowanych do wyzwań zmieniającej się rzeczywistości stanowi jeden z nieodzownych warunków szybkiego rozwoju gospodarczego oraz poprawy jakości życia obywateli. Kluczowe jest pomnażanie i wykorzystywanie potencjału wiedzy, umiejętności i kreatywności, który pozwala na realizację aspiracji zawodowych, umożliwia adaptację do ciągle pojawiających się zmian w gospodarce oraz jest niezbędny dla tworzenia nowych, innowacyjnych rozwiązań. Jakość kapitału ludzkiego to również kwestia lepszego zdrowia, co stanowi warunek niezbędny dla utrzymywania aktywności zawodowej i społecznej oraz wysokiej jakości życia.

### ***Zwiększenie udziału kapitału społecznego (w tym organizacji społeczeństwa obywatelskiego) w rozwoju społeczno-gospodarczym***

Warunkiem współpracy opartej na zaufaniu i punktem wyjścia dla rozwoju nowoczesnej gospodarki jest kapitał społeczny, stanowiący obok zaufania społecznego ważny komponent społeczeństwa obywatelskiego. Kształtowanie świadomych i odpowiedzialnych postaw sprzyjających kooperacji, kreatywności oraz komunikacji, edukacja obywatelska i patriotyczna, mająca na celu budowę wspólnoty, zwiększenie partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne, rozwój dialogu społecznego i obywatelskiego, systemowe wspieranie zorganizowanych form działalności społecznej i instytucji społeczeństwa obywatelskiego, promowanie partnerskiej współpracy oraz rozwijanie potencjału kulturowego i sportowego są warunkiem powodzenia planowanych działań rozwojowych. Silne organizacje społeczeństwa obywatelskiego przyczyniają się do budowy gęstej sieci społecznych powiązań i tworzenia wspólnoty<sup>81</sup>. Wypełniają także ważne funkcje wspierające rozwój państwa i gospodarki, takie jak tworzenie miejsc pracy, rozwój ekonomii społecznej, kontrola i monitoring władzy, rzecznictwo interesów, integracja społeczna, kształcenie liderów i wiele innych. Dla rozwoju kapitału społecznego ogromną szansą jest także wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń z podejścia LEADER (RLKS) oraz możliwości oferowanych przez jego zinstytucjonalizowane formy, jakie oferują Rada Dialogu Społecznego oraz wojewódzkie rady dialogu społecznego, które poprzez zaangażowanie partnerów społecznych w kształtowanie polityki społeczno-gospodarczej kraju (od projektowania jej założeń, przez implementację, ewaluację i korektę) mogą realnie współuczestniczyć w polityce rozwojowej kraju.

Poprawa jakości kapitału ludzkiego i społecznego będzie efektem lepszego funkcjonowania systemu oświaty, szkolnictwa wyższego, sfery uczenia się dorosłych, ochrony zdrowia, dostępu do dóbr kultury, a także rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Lepiej wykształcone społeczeństwo to większe szanse na znalezienie dobrej pracy, a także wszechstronny rozwój. Jednak obecnie i w przyszłości nie wystarczy, by rozwój ten opierał się jedynie na wykształceniu nabytym w młodości. Koniecznością staje się uczenie się dorosłych w różnych formach i miejscach oraz nabywanie nowych umiejętności umożliwiających zmianę zawodu. Potrzebne jest promowanie uczenia się w pracy oraz w aktywności społecznej, czyli uczenia się przez całe życie. Środowisko pracy i aktywności społecznej było dotychczas niedoceniane jako naturalne środowisko uczenia się dorosłych. Działania mające na celu poprawę dostępu i jakości opieki zdrowotnej przyczynią się do polepszenia warunków życia ludności w Polsce, co przełoży się na wydłużenie życia kobiet i mężczyzn. Wzrośnie wzajemne zaufanie obywateli (w tym przedsiębiorców), co sprzyjać będzie wypracowywaniu lepszych rozwiązań na rzecz rozwoju kraju.

<sup>81</sup> *Elementarz III sektora, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005, str. 18-19*

### III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Osoby dorosłe uczestniczące w kształceniu lub szkoleniu (w wieku 25–64 lata)	%	3,5 (2015)	4,2	9	GUS
Stopa bezrobocia absolwentów szkół prowadzących kształcenie zawodowe wg BAEL	%	38,8 (2015)	36	21	GUS
Przeciętne trwanie życia w zdrowiu (HLY)	lata	kobiety: 62,7 mężczyźni: 59,2 (2014)	<b>kobiety i mężczyźni: podwyższenie wartości wskaźnika</b>	kobiety: 75 mężczyźni: 69	Eurostat
Wskaźnik zaufania do władz lokalnych miasta/gminy	%	49,5 (2015)	wzrost	wzrost	GUS
Udział osób zatrudnionych w III sektorze w stosunku do ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej	%	0,9	2	3	GUS

### IV. Kierunki interwencji

#### 1. Lepsze dopasowanie edukacji i uczenia się do potrzeb nowoczesnej gospodarki

Istotnym obciążeniem dla wzrostu gospodarczego Polski jest duży odsetek osób dorosłych z niskim poziomem umiejętności zawodowych, a także tzw. umiejętności uniwersalnych, pozwalających na ich wykorzystanie w wielu różnych profesjach. Osoby te są wykluczone z działań innowacyjnej gospodarki, nie tworzą stabilnej grupy odbiorców produktów i usług takiej gospodarki. Jednym z bardziej widocznych przejawów tego problemu jest mała zdolność do uczestniczenia w rynku produktów i usług cyfrowych oraz obniżenie mobilności zawodowej ze względu na niski poziom umiejętności ogólnych/universalnych (np. rozumienia tekstów, znajomości języków obcych, umiejętności cyfrowych, myślenia matematycznego, zdolności uczenia się, przedsiębiorczości, aktywnego uczestnictwa w kulturze i życiu społecznym). Badania OECD realizowane m.in. w Polsce pokazały, że problem zbyt niskich umiejętności ogólnych dotyczy około 20% dorosłych. W zakresie umiejętności cyfrowych ten odsetek jest jeszcze wyższy. Według danych Eurostatu ok. 60% osób dorosłych w Polsce nie ma podstawowych umiejętności cyfrowych<sup>82</sup>. Polskę na tle innych krajów Unii Europejskiej cechuje relatywnie niski poziom kompetencji osób dorosłych, a także bardzo niskie zaangażowanie dorosłych Polaków oraz przedsiębiorstw w inwestowanie w kapitał ludzki (poprzez nabywanie nowych kompetencji po zakończeniu edukacji w ramach szkoły lub uczelni). Wzrost udziału osób dorosłych w edukacji i wzmocnienie doradztwa edukacyjno-zawodowego, a także rozwój oferty kształcenia ustawicznego w formach pozaszkolnych, adresowanej do osób dorosłych, stają się głównymi wyzwaniami w obszarze wyrównywania dostępu do uczenia się przez całe życie dla osób dorosłych.

Jednocześnie z uwagi na fakt, że Polskę charakteryzuje wysoki poziom uczestnictwa w edukacji formalnej, to głównym wyzwaniem stawianym przed systemem oświaty jest zapewnienie jak najwyższej jakości nauczania oraz lepsze przygotowanie uczniów do przyszłego zatrudnienia, poprzez poprawę efektów uzyskiwanych na skutek procesu edukacyjnego. Istotnym jest również dążenie do wyrównywania szans edukacyjnych w szczególności mieszkańców wsi i małych miast. W pierwszej kolejności wymagać to będzie wdrożenia nowej struktury szkół w ramach reformy systemu oświaty, a także przeprowadzenia związanych z tym zmian programowych, które mają przygotować szkoły do osiągnięcia ww. wyzwań. Rozpoczęta już reforma systemu edukacji stanowi pierwszy krok w budowaniu systemu oświaty lepiej dostosowanego do wymagań współczesności i potrzeb gospodarczych. Kładzie szczególny nacisk na wzmocnienie roli szkoły w budowaniu kompetencji niezbędnych do funkcjonowania we współczesnym świecie (przedsiębiorczości, kreatywności, uczestnictwa w życiu gospodarczym), zakłada zmiany w kształceniu zawodowym

<sup>82</sup> Eurostat: [http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/isoc\\_sk\\_dskl\\_i](http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/isoc_sk_dskl_i)

(podwyższanie jakości kształcenia, poprawa statusu i renomy szkół zawodowych, nowe poziomy wykształcenia – tzw. szkoły branżowe), upraszcza wprowadzanie innowacji i eksperymentów pedagogicznych, pozwalających na większe zaangażowanie i kreatywność nauczycieli. Wychodząc naprzeciw globalnym wyzwaniom wynikającym z procesów demograficznych i migracyjnych, reforma wprowadza nową formę organizacyjną edukacji dla uczniów, którzy przybywają z zagranicy (zarówno dla obywateli polskich, jak i cudzoziemców) – oddział przygotowawczy. Jest to specjalny oddział szkolny, możliwy do utworzenia także w trakcie trwania roku szkolnego w celu umożliwienia szybkiego i efektywnego włączenia do wspólnej nauki z polskimi rówieśnikami uczniów z rodzin migranckich, którzy mają problemy w komunikacji, wynikające z nieznanomości lub słabej znajomości języka polskiego, lub trudności adaptacyjne, związane z wcześniejszym kształceniem za granicą.

Potencjał badawczo-naukowy i dydaktyczny uczelni nie jest wykorzystywany w sposób efektywny. Polskie uczelnie przegrywają konkurencję międzynarodową na arenie badawczej, o czym świadczy coraz niższa pozycja w rankingach uniwersytetów. Dlatego też przeprowadzona zostanie kompleksowa reforma szkolnictwa wyższego. Gruntownej zmiany wymaga system finansowania uczelni, a także sposób zarządzania szkołami wyższymi. Konieczne jest umiędzynarodowienie szkolnictwa wyższego i nauki, zintensyfikowanie współpracy nauki i biznesu, stworzenie nowych ścieżek kariery akademickiej oraz podniesienie jakości kształcenia, w tym dostosowanie kompetencji studentów do realnych potrzeb rynku pracy. Zmiany służące tym celom zostaną ujęte w przygotowywanej *Ustawie 2.0*, która stanowi kluczowy element *Strategii na rzecz doskonałości naukowej, nowoczesnego szkolnictwa wyższego, partnerstwa z biznesem oraz społecznej odpowiedzialności nauki*, ogłoszonej we wrześniu 2016 r. (Filar I – Konstytucja dla nauki).

#### Działania do 2020 r.:

- Zmiana struktury szkolnictwa, przyczyniająca się do wyrównania szans, podniesienia jakości edukacji. Docelowa struktura szkolnictwa będzie obejmowała: 8-letnią szkołę podstawową, 4-letnie liceum ogólnokształcące, 5-letnie technikum, 3-letnią branżową szkołę I stopnia, 2-letnią branżową szkołę II stopnia, szkołę policealną oraz 3-letnią szkołę specjalną przysposabiającą do pracy.
- Poprawa innowacyjności kształcenia<sup>83</sup> m.in. poprzez: zmiany podstaw programowych (większy nacisk na kompetencje uniwersalne: komunikowanie się w języku ojczystym i w językach obcych, kreatywność, inicjatywność, przedsiębiorczość, innowacyjność, umiejętność pracy zespołowej oraz na wsparcie uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych), co spowoduje zmiany w programach nauczania i podręcznikach, metodach mierzenia efektów kształcenia, metodach kształcenia i doskonalenia nauczycieli, metodach pracy szkoły (metody projektowe, wykorzystanie technologii ICT), podnoszenie kompetencji kadry zarządzającej szkół, większe zaangażowanie rodziców w proces edukacyjny, kształcenie kompetencji analitycznych (m.in. umiejętności wyszukiwania i selekcji informacji, korzystania z danych statystycznych, kontekstowej operacjonalizacji wiedzy) i społecznych uczniów (współpracy, rozwiązywania problemów, działania w środowisku lokalnym i na jego rzecz).
- Dopasowanie szkolnictwa zawodowego do potrzeb nowoczesnej gospodarki – współpraca szkół i samorządów lokalnych z pracodawcami, silniejszy nacisk na kształtowanie umiejętności praktycznych (w tym zwiększenie wymiaru stażu i praktyk realizowanych u pracodawców oraz umożliwianie kształcenia w rzeczywistym środowisku pracy – rozwój i upowszechnianie kształcenia dualnego), modernizacja oferty i treści kształcenia i szkolenia zawodowego, monitorowanie rynku pracy pod kątem zapotrzebowania na zawody, doradztwo i poradnictwo zawodowe, popularyzacja szkolnictwa zawodowego wśród uczniów i ich rodziców, podnoszenie kompetencji i kwalifikacji nauczycieli prowadzących kształcenie w szkołach zawodowych, silniejsze zaangażowanie przedsiębiorców/pracodawców w tym obszarze, poprawa jakości i dostępu do informacji o potrzebach kompetencyjnych dla rynku pracy i racjonalizacja wyboru ścieżki edukacyjnej.

<sup>83</sup> Zgodnie z przyjętymi zmianami w systemie oświaty działalność innowacyjna ma być integralnym elementem działalności szkoły. Szkoła będzie zobowiązana do kształtowania u uczniów postaw przedsiębiorczości i kreatywności, sprzyjających aktywnemu uczestnictwu w życiu gospodarczym, w tym poprzez stosowanie w procesie kształcenia innowacyjnych rozwiązań programowych, organizacyjnych lub metodycznych. Zniesienie wymogów formalnych, warunkujących realizację innowacji, wyzwoli kreatywność uczniów i nauczycieli. Przy czym nauczyciele będą wspierani w ramach nadzoru pedagogicznego.



- Uelastycznienie struktury szkolnictwa zawodowego i zapewnienie dostępu do dalszego kształcenia – wprowadzenie dwustopniowej szkoły branżowej zwiększającej drożność kształcenia zawodowego i ułatwiającej jej absolwentom podejmowanie wyborów edukacyjnych i zawodowych.
- Objęcie placówek doskonalenia nauczycieli obowiązkiem akredytacji przyczyniające się do poprawy jakości ich pracy i do podnoszenia kompetencji nauczycieli.
- Rozwój szkolnictwa wyższego zgodnie z trzema filarami *Strategii dla szkolnictwa wyższego i nauki*, ogłoszonej 9 września 2016 r. – Konstytucja dla nauki, Innowacje dla gospodarki, Nauka dla Ciebie, w kierunku systemu efektywnie współpracującego z otoczeniem (gospodarczym, społecznym, kulturowym), bazującego na bardziej autonomicznych i odbiurokratyzowanych uczelniach, promującego: doskonałość naukową opartą na jakości, funkcjonowanie interdyscyplinarnych zespołów badawczych, zrównanie w dostępie do finansowania uczelni niepublicznych o najwyższej jakości kształcenia.
- Dopasowanie szkolnictwa wyższego do potrzeb nowoczesnej gospodarki – realizacja programów kształcenia dostosowanych do potrzeb rynku pracy, rozwijanie sieci współpracy między szkołami wyższymi a przedsiębiorcami i innymi podmiotami (np. NGO, partnerzy społeczni), szersze zaangażowanie praktyków w proces edukacyjny (np. w zakresie oferty dydaktycznej tworzonej i realizowanej wspólnie przez uczelnie i przedsiębiorców), realizacja wdrożeniowej ścieżki kariery akademickiej (doktoraty wdrożeniowe), wsparcie kół naukowych, ewaluacja efektów kształcenia w kontekście powiązania z potrzebami gospodarki, udział studentów w wysokiej jakości programach stażowych i praktykach zawodowych.
- Tworzenie sprzyjających warunków do zastosowania w edukacji nowych rozwiązań teleinformatycznych poprzez zagwarantowanie dostępu do szybkich łącz i usług online wszystkim placówkom edukacyjnym w kraju oraz stworzenie jednej wspólnej dla całego kraju sieci edukacyjnej.
- Wsparcie zarządzania i rozwój kadr na uczelniach – wprowadzanie nowych rozwiązań w zakresie zarządzania procesem kształcenia oraz aktualizacji kompetencji kadr uczelni; działania podnoszące kompetencje zarządcze kadr kierowniczych i administracyjnych, uwzględniające też konieczność łączenia większej liczby ról (nauczyciel, lider, koordynator projektów, menedżer, mentor, opiekun naukowy, wynalazca, popularyzator nauki); konsolidacja niektórych uczelni w następstwie postępujących zmian demograficznych; realizacja tzw. trzeciej misji uczelni (np. wsparcie Uniwersytetów III Wieku, Uniwersytetu II Wieku, Uniwersytetu Młodego Odkrywcy); wprowadzenie zmian prawnych, dających uczelniom nowe możliwości potwierdzania efektów uczenia się osób dorosłych.

#### Działania do 2030 r.:

- Kształtowanie u uczniów postaw prospołecznych, w tym poprzez stwarzanie warunków do działania w szkole wolontariuszy, stowarzyszeń i innych organizacji (w szczególności harcerskich).
- Poprawa umiejętności osób dorosłych oraz ich udziału w edukacji (w tym osób o niskich kwalifikacjach) m.in. poprzez: wzmocnienie doradztwa edukacyjno-zawodowego, rozwój elastycznej, adresowanej do osób dorosłych oferty placówek funkcjonujących w społeczności lokalnej (w tym zwłaszcza na terenach wiejskich i w małych miastach), promocję innych form uczenia się dorosłych (uczenie się przez działanie, uczenie się w miejscu pracy oraz rozwijanie kompetencji przez realizację działań społecznych), promocję korzyści z uczenia się przez całe życie, wdrażanie i upowszechnienie możliwości uznawania oraz potwierdzania wiedzy i umiejętności nabytych nieformalnie różnymi drogami (np. w pracy zawodowej, w wolontariacie) powiązanie kształcenia i szkolenia dorosłych z europejskimi standardami nabywania kwalifikacji, szersze wykorzystanie istniejących instrumentów wsparcia (np. kwalifikacyjne kursy zawodowe, Krajowy Fundusz Szkoleniowy), rozwój kompetencji i umiejętności miękkich poprzez działania praktyczne w ramach edukacji pozaformalnej, stałe monitorowanie umiejętności osób dorosłych, w tym przez uczestnictwo w międzynarodowych badaniach w tym zakresie.
- Upowszechnienie podmiotowych systemów finansowania usług rozwojowych, które pozwolą na proste i szybkie finansowanie usług doradczych lub szkoleniowych wybranych przez przedsiębiorców oraz finansowanie zwrotne specjalistycznych szkoleń/kursów dla profesjonalnych kadr gospodarki (w oparciu o określone standardy systemu zapewniania jakości usług).

- Umiejędzynarodowienie i otwarcie polskich szkół wyższych na innowacje (zwłaszcza w kontekście poprawy pozycji uczelni w rankingach międzynarodowych) m.in. poprzez utworzenie Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej, której zadaniem będzie wspieranie międzynarodowej wymiany naukowej i edukacyjnej oraz promocji polskiego szkolnictwa wyższego, stworzenie otoczenia prawnego sprzyjającego innowacyjności i komercjalizacji wyników badań naukowych przez uczelnie i jednostki naukowe, stworzenie warunków, które pozwolą na zatrudnianie w Polsce zagranicznych uczonych z dorobkiem naukowym, zachęcanie studentów pochodzących spoza Unii Europejskiej do podejmowania studiów na polskich uczelniach.

#### **Projekty strategiczne:**

**Reforma szkolnictwa wyższego** – przygotowana przez środowisko naukowe, w szczególności zorientowana na poszukiwanie nowych rozwiązań w zakresie wykorzystania potencjału badawczo-naukowego i dydaktycznego uczelni. Reforma przewiduje m.in. wyodrębnienie trzech typów uczelni: badawczych (prowadzących badania naukowe o znaczeniu międzynarodowym, dostarczających nauce i gospodarce wysokiej klasy specjalistów, oraz prowadzących studia wyższe na wysokim poziomie, umożliwiające włączenie studentów od początku kształcenia w projekty naukowe); badawczo-dydaktycznych (prowadzących kształcenie specjalistów oraz badania naukowe, uwzględniające przede wszystkim potrzeby regionu); zawodowych (skupionych na działalności dydaktycznej, włączających praktyków w proces kształcenia, ukierunkowanych na dostarczanie lokalnemu i regionalnemu rynkowi pracy specjalistów w deficytowych obszarach). Reforma obejmować będzie także system oceny jakości, kwestie finansów, mienia jednostek w systemie szkolnictwa wyższego. W ramach projektu zostanie również wprowadzony nowy model kształcenia na poziomie wyższym w celu lepszego dopasowania kompetencji studentów i doktorantów do potrzeb rynku pracy.

**Zintegrowany System Kwalifikacji (ZSK)** – projekt obejmujący wdrożenie Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji (ZSK), który podniesie poziom i jakość kapitału ludzkiego w Polsce (poprzez wzrost liczby osób uczących się i zwiększenie efektywności inwestycji w kapitał ludzki).

**Inicjatywa na rzecz umiejętności** – program promujący uczenie się w różnych formach przez całe życie, obejmujący ponadresortowe podejście do kształcenia kompetencji i umiejętności Polaków, oparty na nowym modelu kształcenia dorosłych bazującym na edukacji pozaformalnej, uznawaniu efektów edukacji innej niż formalna (pozaformalnej i uczenia się nieformalnego) oraz szerszej dostępności do usług zintegrowanych dla obywateli, w których oferty edukacyjne połączone są z usługami z innych zakresów (promocja przedsiębiorczości i zatrudnienia, wsparcie rodziny, uczestnictwo w kulturze, aktywność społeczna).

**Szkoła dla innowatora** – przygotowanie kompleksowego systemu kształcenia innowatorów, obejmującego różne szczeble edukacji (m.in. przegląd i ewentualne uzupełnienie podstawy programowej kształcenia ogólnego o treści wspierające rozwijanie kompetencji proinnowacyjnych uczniów oraz wspieranie nauczycieli w zakresie doboru i stosowania metod nauczania rozwijających kompetencje proinnowacyjne uczniów) oraz wzmocnienie zasobów funkcjonujących w ramach tego systemu (kształcenie i doskonalenie nauczycieli).

**Edukacja@ w społeczeństwie cyfrowym** – zapewnienie wyposażenia i infrastruktury dla rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania TIK w procesie edukacyjnym. Komponentem projektu będzie *Ogólnopolska Sieć Edukacyjna*.

**Nowoczesne kadry dla polskiego przemysłu (szkolnictwo zawodowe)** – nowy model współpracy szkolnictwa zawodowego z gospodarką w tym m.in. kształcenie połączone z praktyką zawodową u pracodawcy, aktywny udział przemysłu w przygotowaniu programów nauczania, rozwój centrów kształcenia praktycznego, modułowej oferty edukacyjnej, kwalifikacyjnych kursów zawodowych itp.

**Studiuje i pracuj w Polsce** – projekt zmierzający do likwidacji luki kapitału ludzkiego w sektorach strategicznych polskiej gospodarki, poprzez zachęcanie studentów cudzoziemców do studiowania i pracy w Polsce, jak również wsparcie studiowania w Polsce dzieci polskich repatriantów. Projekt będzie obejmował stworzenie Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej, wspierającej międzynarodową wymianę naukową i edukacyjną oraz promocję polskiego szkolnictwa wyższego. Agencja będzie realizowała działania

mające na celu wsparcie możliwości studiowania w Polsce przez cudzoziemców oraz studiowania w międzynarodowym kontekście przez polskich studentów i doktorantów, a także zwiększania poziomu mobilności młodych naukowców oraz liczby wybitnych naukowców i nauczycieli akademickich z zagranicy w Polsce.

## 2. Poprawa stanu zdrowia obywateli oraz efektywności systemu opieki zdrowotnej

Poprawa stanu zdrowia obywateli zależy przede wszystkim od zmian w stylu i środowisku życia, które mają istotny wpływ na powstawanie wielu chorób, tzw. chorób cywilizacyjnych. Koszty ich leczenia (liczone w dziesiątkach miliardów złotych rocznie) wielokrotnie przekraczają wydatki przeznaczane na zapobieganie tym chorobom. Szczególnie istotne w świetle zachodzących zmian społeczno-demograficznych oraz związanych ze stylem życia i pracy (upowszechnienie telewizji, masowe wykorzystanie komputerów; dominacja transportu samochodowego) staje się promowanie profilaktyki, aktywności fizycznej i właściwego odżywiania się.

Umieralność i przeciętna długość życia w Polsce są wciąż na poziomie gorszym niż wynoszą średnie wskaźniki dla krajów Unii Europejskiej, a poprawa tych wskaźników nie następuje w wystarczająco szybkim tempie<sup>84</sup>. Zachorowalność na choroby cywilizacyjne jest jedną z głównych przyczyn dezaktywacji zawodowej osób w wieku produkcyjnym, a także przyczynia się do niższej produktywności osób zatrudnionych. Rosnące koszty leczenia chorób cywilizacyjnych wraz z niekorzystnymi prognozami demograficznymi mogą w długoterminowej perspektywie istotnie ograniczać przyszły rozwój gospodarczy kraju. Istnieje zatem konieczność poprawy ogólnej sytuacji zdrowotnej polskiego społeczeństwa.

Większa efektywność systemu opieki zdrowotnej zależy od szeregu różnych czynników: od sposobu finansowania poczynając, poprzez precyzyjne określenie zakresu świadczonych usług zdrowotnych (na różnych szczeblach systemu ochrony zdrowia, z integralną rolą ich jakości, kompleksowości i dostępności), posiadanych zasobów finansowych, kadrowych oraz infrastrukturalnych, po rezultat, jaki zostaje osiągnięty w wyniku podejmowanych interwencji i rozwiązań systemowych.

Przeprowadzona diagnoza wskazuje, że system ochrony zdrowia jest istotnie niedofinansowany, postępująca komercjalizacja nie uwzględnia w wystarczającym stopniu pacjenta, zadania z zakresu zdrowia publicznego nie są prawidłowo realizowane. Nieoptymalny podział obowiązków pomiędzy Ministrem Zdrowia a Narodowym Funduszem Zdrowia (NFZ) utrudnia sprawowanie nadzoru nad systemem. Wskazane niedomagania stanowią asumpt do przeprowadzenia reformy systemu ochrony zdrowia w Polsce (projekt strategiczny pn. *Reforma służby zdrowia znajduje się w obszarze Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem*). Reforma zakłada, że dostęp do świadczeń zdrowotnych będzie uprawnieniem obywatelskim albo rezydenckim. Zlikwidowany zostanie NFZ, a jego kompetencje zostaną przejęte przez Ministra Zdrowia oraz zależne od niego wojewódzkie urzędy zdrowia. Wraz z likwidacją NFZ finansowanie świadczeń będzie realizowane w ramach państwowego funduszu celowego (dysponentem będzie Minister Zdrowia), finansowanego ze środków pochodzących z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz uzupełniającej dotacji z budżetu państwa. Wraz ze zmianą systemu finansowania wprowadzony zostanie nowy sposób kontraktowania świadczeń gwarantowanych. Tworzone będą sieci szpitali o różnych poziomach referencyjnych, które otrzymają ryczałt na leczenie pacjentów na określonych zasadach. Reforma służby zdrowia obejmie również podstawową opiekę zdrowotną (POZ) oraz ambulatoryjną opiekę specjalistyczną (AOS), która zostanie połączona z leczeniem szpitalnym. Zmiany w zakresie POZ obejmą zarówno organizację opieki (stworzenie zespołów POZ), jak i rolę w systemie (koordynację leczenia). W miejsce dotychczas istniejących instytucji działających na rzecz zdrowia powołany zostanie Urząd Zdrowia Publicznego. W jego kompetencji znajdą się takie kwestie jak profilaktyka zdrowotna, przeciwdziałanie uzależnieniom oraz promocja zdrowia.

Reorganizacji systemu ochrony zdrowia towarzyszyć będzie również zmiana sposobu podejmowania decyzji oraz myślenia o innowacji i jej znaczeniu w ochronie zdrowia. Szczególną rolę w przyszłym systemie odgrywać będą mapy potrzeb zdrowotnych, umożliwiające prawidłową identyfikację i zaspokajanie potrzeb zdrowotnych obywateli oraz planowanie inwestycji w ochronie zdrowia. Jednym z narzędzi wspomagan

<sup>84</sup> *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, red. B. Wojtyniak, P. Goryński, B. Moskalewicz, Warszawa 2012 r., str. 11 i 12.

decyzji o inwestycjach jest instrument oceny wniosków inwestycyjnych w sektorze zdrowia (IOWISZ). Podejście to będzie rozwijane w kolejnych projektach tworzenia narzędzi analitycznych, pozwalających zwiększyć prawidłowość i efektywność podejmowania decyzji w takich obszarach jak wybór projektów badawczo-rozwojowych oraz komercjalizacja technologii medycznych wspieranych ze środków publicznych (dostępnych np. w ramach NCBiR i PFR).

Rozwój narzędzi wspomagania decyzji wynika z konieczności oceny szans na refundację czy wpisania technologii medycznej do koszyków świadczeń w Polsce i na świecie. W sektorze zdrowia, inaczej niż w innych dziedzinach gospodarki, wczesna ocena technologii medycznych (a więc projektów, które na różnym etapie rozwoju mogą być finansowane) jest możliwa z uwagi na obowiązkową rejestrację badań klinicznych *a priori* i zwykle dostępne wczesne wyniki z badań wcześniejszych faz i/lub wyniki pośrednie przed zakończeniem eksperymentu (*preliminary & interim results*). Szersze stosowanie wypracowanych na świecie metod, takich jak *horizon scanning*, ocena technologii medycznych (*Health Technology Assessment, HTA*) czy ocena potencjału zaspokojenia, tzw. *unmet needs*, w danej jednostce chorobowej służyć będzie minimalizacji ryzyka inwestycyjnego.

W celu wzrostu efektywności systemu będą rozwijane nowoczesne formy świadczenia usług medycznych i opieki zdrowotnej, łączące elementy telekomunikacji, informatyki oraz medycyny (telemedycyna). Z jednej strony wykorzystanie nowoczesnych technologii pozwoli na zmianę „tradycyjnego”, kapitałochłonnego leczenia w nowoczesne e-zdrowie, skutkując poprawą jakości usług ochrony zdrowia oraz oszczędnościami w tym sektorze, z drugiej zaś w połączeniu z pracami badawczo-rozwojowymi nad innowacyjnymi rozwiązaniami, ochrona zdrowia ma szansę stać się jednym ze strategicznych sektorów, na których warto budować przewagi konkurencyjne polskiej gospodarki (biotechnologia, przemysł farmaceutyczny itp.). Budowa przewagi konkurencyjnej powinna odbywać się dwutorowo – z jednej strony poprzez wprowadzanie i popieranie innowacji medycznej, zarówno na etapie prac badawczo-rozwojowych, jak i komercjalizacji, ale również poprzez wykorzystanie dostępnych zasobów oraz istniejącego systemu udzielania świadczeń opieki zdrowotnej w celu rozwoju turystyki medycznej w Polsce. Działania skupione będą na kilku perspektywicznych obszarach: telemedycznych rozwiązaniach hybrydowych (pozwalających m.in. na monitorowanie i sterowanie rehabilitacją pacjenta w warunkach domowych), bioinformatyce (obejmującej modelowanie, algorytmy i oprogramowanie dla celów diagnostycznych i terapeutycznych), biocybernetyce (wszczepialnych implantach, sztucznych narządach przeznaczonych do zastąpienia lub wsparcia upośledzonych funkcji narządów oraz systemach je wspomagających), tzw. *wearables* (informatycznych wyrobach medycznych do noszenia, również usieciowionych), a także technologiach telemedycznych stosowanych w diagnostyce i terapii, wspierających opiekę skoordynowaną (pozwalających m.in. na konsultacje medyczne na odległość).

Istotny będzie rozwój prac badawczo-rozwojowych w przemyśle farmaceutycznym w Polsce nie tylko w segmencie nowych substancji czynnych i badań klinicznych, ale również technologii poprawiających farmakodynamikę, farmakokinetykę leku czy *compliance*.

Polska posiada znaczny potencjał rozwojowy w zakresie turystyki medycznej. Turystyka medyczna wykracza zdecydowanie poza usługi oferowane przez polskie uzdrowiska. Popularność zyskuje również turystyka relaksacyjna (*wellness*) oraz zdrowotna. Najlepsze perspektywy rozwoju ma turystyka zdrowotna – świadczenia opieki zdrowotnej w Polsce są udzielane na bardzo wysokim poziomie, z wykorzystaniem nowoczesnych metod, w znacznie niższej cenie niż w innych państwach wysokorozwiniętych<sup>85</sup>. Jednocześnie rozwojowi rynku turystyki medycznej sprzyjają odpowiednie regulacje prawne na poziomie europejskim dotyczące praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej. Polska już obecnie stanowi trzeci najczęściej wybierany kierunek turystyki zdrowotnej przez obywateli Unii Europejskiej.

#### Działania do 2020 r.:

- Poprawa efektywności funkcjonowania systemu ochrony zdrowia – ukierunkowanie modelu organizacji i finansowania opieki zdrowotnej na formy sprzyjające jej koordynacji i kompleksowości na wielu poziomach, a w tym w szczególności wspieranie rozwoju różnych form opieki zintegrowanej, poprawiające pozycję pacjenta w systemie ochrony zdrowia oraz zapewniające lepsze wykorzystanie

<sup>85</sup> W szczególności usługi z zakresu stomatologii, protetyki, chirurgii estetycznej i bariatrycznej.

zasobów; wprowadzenie sprawdzonych form organizacji opieki koordynowanej (OOK); wprowadzenie i koordynacja wczesnej rehabilitacji kompleksowej (medycznej, społecznej i zawodowej); poprawa jakości danych oraz rozwój narzędzi analitycznych do prognozowania chorobowości, poprawa efektywności sposobu finansowania usług w systemie ochrony zdrowia (m.in. doprecyzowanie zakresu koszyka świadczeń zdrowotnych, optymalizacja taryfikatorów wyceny usług medycznych); poprawa systemu informacji w służbie zdrowia, monitoring zapotrzebowania na kadry medyczne, infrastrukturę oraz identyfikacja „białych plam” w opiece zdrowotnej; poprawa wykrywalności chorób we wczesnych stadiach rozwojowych, przebudowa systemu refundacji wyrobów medycznych.

- Poprawa jakości świadczeń medycznych – podejmowanie i wspieranie działań projakościowych (akredytacji, przekształceń, restrukturyzacji, alokacji zasobów); poprawa jakości zarządzania i kontroli; wdrożenie rejestru zdarzeń niepożądanych; poprawa zarządzania ryzykiem medycznym; wsparcie rozwiązań projakościowych na poziomie podstawowej opieki zdrowotnej.
- Rozwijanie nowoczesnych form świadczenia usług medycznych i opieki zdrowotnej, łączące elementy telekomunikacji, informatyki oraz medycyny (telemedycyna). Wykorzystanie nowoczesnych technologii pozwoli na zmianę „tradycyjnego”, kapitałochłonnego lecznictwa w nowoczesne e-zdrowie.
- Poprawa systemu kształcenia kadr medycznych (kadra lekarska, pielęgniarska i inny personel medyczny) m.in. poprzez: zwiększenie oferty dydaktycznej uczelni medycznych, wprowadzenie zachęt do podejmowania kształcenia na kierunkach deficytowych, wsparcie szkoleniowe dla lekarzy w zakresie umiejętności oceny zakresu ograniczeń funkcjonalnych spowodowanych naruszeniem sprawności organizmu, powiązane z orzecznictwem lekarskim o niepełnosprawności, a przyszłościowo także o niesamodzielności i jej stopniu, rozwój kształcenia praktycznego (np. symulacyjnego) oraz podyplomowego (w tym kształcenia specjalizacyjnego); optymalizacja kadr (i procesu ich kształcenia) do zmieniających się potrzeb epidemiologiczno-demograficznych i wdrażanych rozwiązań technologicznych, kształcenie tzw. „liderów zmiany” dla sektora zdrowia publicznego, powoływanie nowych zawodów, odpowiadających na zapotrzebowanie w systemie ochrony zdrowia.
- Zmiana priorytetów badawczo-rozwojowych oraz komercjalizacji w zakresie technologii medycznych, przy uwzględnieniu progów inwestycyjnych oraz okresu zwrotu z inwestycji i potencjału polskich badaczy i przedsiębiorstw. Opracowanie narzędzi wspomagania decyzji wyboru projektów do realizacji z udziałem środków publicznych – dotyczy środków na badania i rozwój oraz komercjalizację leków i wyrobów medycznych.
- Programy PPP finansowania badań i rozwoju oraz komercjalizacji innowacyjnych leków i wyrobów medycznych prowadzone w Polsce.
- Programy promocji polskich świadczeniodawców usług opieki zdrowotnej za granicami kraju.

#### Działania do 2030 r.:

- Rozwój e-zdrowia, w tym systemów informacyjnych w ochronie zdrowia – wykorzystanie systemów teleinformatycznych w zakresie udzielania świadczeń opieki zdrowotnej oraz zwiększenia efektywności systemu ochrony zdrowia. Elementem nowych rozwiązań będzie stała poprawa mechanizmów planowania inwestycji w ochronie zdrowia w oparciu o mapowanie potrzeb zdrowotnych – służyć temu będzie m.in. instrument oceny wniosków inwestycyjnych w sektorze zdrowia (IOWISZ) – narzędzie analityczne, pozwalające na podejmowanie (na podstawie szeregu miarodajnych i obiektywnych kryteriów) uzasadnionych decyzji o alokowaniu środków w systemie ochrony zdrowia. Planowane jest również wykorzystanie e-usług publicznych do realizacji celów e-zdrowia, informatyzacja podmiotów działających w systemie ochrony zdrowia, wprowadzenie bezpiecznego podpisu elektronicznego przez pacjenta oraz osobę świadczącą usługi z zakresu opieki zdrowotnej, integracji systemów teleinformatycznych funkcjonujących wewnątrz systemu ochrony zdrowia, wprowadzenie rejestru usług medycznych, e-recept oraz e-skierowań, rozwój dziedzinowych systemów teleinformatycznych ochrony zdrowia. Przewiduje się również informatyzację publicznej służby krwi, jak też dalszą integrację rejestrów medycznych na centralnej Platformie Rejestrów Medycznych oraz udostępnianie określonych danych z tych rejestrów, stworzenie warunków dla długoterminowego przechowywania danych medycznych w formie archiwizowanych plików

cyfrowych, zapewnianie dostępu do zgromadzonych zasobów, wdrożenie elektronicznej dokumentacji medycznej, umożliwienie jej wymiany oraz udostępnienie usług elektronicznych. Dążyć się będzie również do usprawnienia procesów biznesowych związanych z taryfikacją świadczeń opieki zdrowotnej.

- Promocja zdrowia, profilaktyka oraz zapobieganie chorobom, obejmujące m.in.: zapewnienie na rynku bezpiecznej i zdrowej żywności, poprawę sposobu żywienia, wzrost poziomu aktywności fizycznej społeczeństwa; profilaktykę i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami, profilaktykę problemów zdrowia psychicznego i stresu; promocję zdrowego i aktywnego starzenia się oraz poprawę zdrowia prokreacyjnego.
- Ograniczanie zjawiska emigracji zarobkowej wykształconej kadry medycznej poprzez wprowadzenie systemu motywacyjnego do podejmowania pracy w wyuczonym zawodzie medycznym w kraju.
- Wsparcie podmiotów leczniczych udzielających świadczeń zdrowotnych, w szczególności w zakresie: ginekologii, położnictwa, neonatologii, pediatrii, geriatrici, opieki długoterminowej oraz opieki paliatywnej i hospicyjnej.
- Rozwój turystyki zdrowotnej m.in. poprzez lepszą jej organizację i koordynację, a także budowanie wizerunku Polski jako destynacji turystyki zdrowotnej.

#### **Projekty strategiczne:**

**Zdrowsze społeczeństwo** – pakiet działań zdrowotnych, mających na celu poprawę sytuacji zdrowotnej społeczeństwa, poprzez wzmocnienie działań profilaktycznych, zwiększanie świadomości zdrowotnej i zdrowego stylu życia.

**Efektywna służba zdrowia** – pakiet programów na rzecz poprawy sytuacji w polskiej służbie zdrowia, obejmujących m.in.: wprowadzenie organizacji opieki koordynowanej, mapowanie potrzeb zdrowotnych, określanie zapotrzebowania na personel medyczny (w tym kształcenie kadr), inwestycje w nowoczesną aparaturę i sprzęt medyczny, rozwój e-zdrowia oraz budowanie systemów informacyjnych w ochronie zdrowia, przebudowa systemu refundacji wyrobów medycznych.

### **3. Rozwój kapitału społecznego**

Niski poziom kapitału społecznego w Polsce (zwłaszcza tzw. kapitału pomostowego) jest jednym z istotnych elementów spowalaniających rozwój społeczno-gospodarczy kraju, generującym dodatkowe koszty związane z ograniczonym zaufaniem na linii państwo – obywatel. Istotne jest również wzmacnianie tzw. kapitału spajającego, występującego w ramach więzi rodzinnych, we wspólnotach sąsiedzkich i innych strukturach społeczności lokalnych i przekładanie go na kapitał pomostowy – czyli budowanie relacji pomiędzy różnymi grupami społecznymi i wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego. Szczególną rolę w tym zakresie należy przypisać aktywności społecznej np. działalności obywateli w organizacjach pozarządowych.

Kapitał społeczny jest budowany m.in. dzięki rozwojowi trzeciego sektora, działalności partnerów społecznych (np. związki zawodowe, organizacje pracodawców) czy działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Nie do przecenienia jest również rola szkół. Podstawowymi mechanizmami rozwojowymi sektora obywatelskiego w Polsce są oddolny samorozwój oraz pomoc zagraniczna – choć od jakiegoś czasu pewną rolę odgrywa też czynnik wymuszonej oddolnie i częściowo wspieranej przez państwo zmiany instytucjonalnej. Reforma sektora obywatelskiego w Polsce powinna być jednak bardziej kompleksowa, obejmując tworzenie odpowiednich warunków organizacyjnych i instytucjonalno-finansowych dla jego oddolnego, zrównoważonego rozwoju oraz konieczność wzmacniania postaw obywatelskich i prospołecznych w różnych politykach publicznych (np. najnowsza reforma oświaty wprowadza m.in. obowiązek zawarcia w statucie szkoły sposobu organizacji i realizacji zadań z zakresu wolontariatu, który rozwija kompetencje społeczne i interpersonalne uczniów, uwrażliwia na potrzeby osób potrzebujących oraz aktywizuje współpracę z organizacjami pozarządowymi).

Dla wzmocnienia roli dialogu społecznego i obywatelskiego kluczowe znaczenie będzie miało szeroko zakrojone partnerstwo pomiędzy instytucjami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi, oparte na wzajemnym zaufaniu i współpracy. Z jednej strony będzie ono wzmacniać potencjał państwa, z drugiej rozwijać kapitał społeczny. Czynnikiem odgrywającym kluczową rolę w tym zakresie są: kultura

współpracy, kreatywność i tolerancja, zaufanie i gotowość do tworzenia zinstytucjonalizowanych i niesformalizowanych sieci współpracy i partnerstwa pomiędzy różnymi podmiotami życia publicznego. Konieczne jest przy tym tworzenie warunków dla większego zaangażowania strony społecznej (organizacje, partnerzy, obywatele) w procesy kreowania polityk publicznych i stanowienia prawa, poczynając od identyfikacji problemu wymagającego interwencji, a skończywszy na analizie funkcjonowania obowiązujących regulacji i rozwiązań.

Współpraca między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi może być realizowana w różny sposób, a jednym z jej istotnych instrumentów mogą stać się roczne lub wieloletnie programy współpracy, tworzone na podstawie *ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, z późn. zm.). Programy takie identyfikują organizacje będące interesariuszami danego resortu (polityki publicznej), włączają je w proces wypracowywania nowych, innowacyjnych rozwiązań, uruchamiają proces uczenia się partnerów, poprawiają jakość konsultacji publicznych, mogą angażować w analizę *ex post* działających ustaw i rozporządzeń. Udoskonalenie wzajemnej współpracy pozwoli na poprawę komunikacji pomiędzy administracją publiczną i społeczeństwem, a także zwiększy aktywność obywateli, ich zaufanie do państwa i poczucie uczestnictwa w najważniejszych dla kraju sprawach – co stanowi jeden z wymiarów dobrze funkcjonującego kapitału społecznego.

#### Działania do 2020 r.:

- Utworzenie Narodowego Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego odpowiadającego za przygotowanie projektów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz kryteriów ich finansowania.
- Poprawa zaangażowania społecznego i współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi, prywatnymi, sektorem nauki i społeczeństwem obywatelskim poprzez skuteczniejsze wykorzystanie różnych form partnerstwa i współpracy instytucji.
- Szersze zastosowanie mechanizmu budowania partnerstw trójsektorowych (podmiotów sektora publicznego, społecznego i gospodarczego) np. w ramach działań Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (RLKS).
- Promocja dialogu społecznego i wprowadzenie rozwiązań wspierających efektywny trójstronny i dwustronny dialog społeczny.
- Zwiększenie partycypacji społecznej i wpływu obywateli (oraz organizacji pozarządowych) na życie publiczne (współpraca instytucji publicznych z obywatelami, zorganizowane formy aktywności obywatelskiej, integracja i solidarność społeczna, wspieranie inicjatyw kulturalnych i sportowych, wolontariatu, poprawa komunikacji administracji publicznej ze społeczeństwem, poprawa umiejętności organizacji debat publicznych w istotnych dla społeczeństwa sprawach).
- Usprawnienie systemu konsultacji publicznych – zarówno projektów aktów prawnych, jak i innych dokumentów (na różnym etapie ich przygotowania – od oceny założeń po analizy oddziaływania).

#### Działania do 2030 r.:

- Kształtowanie postaw, wartości i zachowań sprzyjających budowaniu wspólnoty, kooperacji, kreatywności, otwartości oraz komunikacji (np. edukacja obywatelska, kulturalna i medialna, rozwijanie kreatywnego myślenia i współpracy, promowanie etosu pracy, uczciwości, szacunku dla prawa).
- Wzmacnianie społeczności lokalnej – realizacja oddolnych inicjatyw np. świadome kupowanie lokalnych produktów, wspieranie postaw przedsiębiorczych wpływających na rozwój społeczności lokalnych, wolontariat senioralny, mentoring dla osób młodych, lokalne banki żywności, usług i czasu, usprawnienia procesów komunikacji społecznej oraz wymiany wiedzy, budowanie partnerstw międzysektorowych w społecznościach lokalnych.
- Wzmacnianie postaw prospołecznych w procesie nauczania – kształtowanie kapitału społecznego na etapie edukacji m.in. poprzez budowę zaufania społecznego, włączanie form nauczania nastawionych na kształtowanie postaw współpracy, partnerstwa, poszukiwania innowacyjnych rozwiązań, twórczego myślenia, ale także wrażliwości społecznej i kultury pracy; zwiększanie odporności dzieci i młodzieży na różnorodne zagrożenia; budowanie dobrego klimatu szkoły sprzyjającego tworzeniu prawidłowych relacji między nauczycielem, uczniem i rodzicami; współpracę szkół z organizacjami

pozarządowymi; kształtowanie postaw obywatelskich i społecznych, obejmujących m.in. poszanowanie własności wspólnej, respektowanie przepisów prawa, pozytywny wizerunek osoby zaangażowanej w działania na rzecz dobra wspólnego, promowanie i rozwój wolontariatu itp.

- Wykorzystanie sportu i aktywności fizycznej jako narzędzia budowy kapitału społecznego (wolontariat sportowy, lokalne inicjatywy sportowe, włączanie społeczne poprzez sport grup defaworyzowanych – np. osoby niepełnosprawne, ubogie).

#### **Projekty strategiczne:**

**Program Młodzież Solidarna w Działaniu** – pakiet działań mających na celu kreowanie i kształtowanie aktywności społecznej młodzieży, poprzez organizację wolontariatu, udziału w życiu publicznym, kształcenie kompetencji oraz wartości i umiejętności społecznych.

**Ekonomia solidarności społecznej** – program wzmocnienia sektora ekonomii społecznej (w szczególności w realizacji usług społecznych użyteczności publicznej na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym), łączący w sobie założenia programów: Funduszu Inicjatyw Obywatelskich i Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej.

**Narodowy Program Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego** – program obejmujący takie działania jak: rozwój instytucji dialogu obywatelskiego, zniesienie barier rozwojowych dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, reformę systemu finansowania organizacji przez państwo, edukację obywatelską i historyczną oraz rozwój wolontariatu. W ramach Programu m.in. utworzone zostanie Narodowe Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

**Program Klub** – program wspierający działalność klubów sportowych (skierowaną do dzieci i młodzieży), które stanowią lokalne centra aktywności społecznej oraz są miejscem aktywnego spędzania czasu, budowania więzi społecznych i rozwijania kompetencji, takich jak umiejętność pracy w grupie, wytrwałość czy pracowitość.

#### **4. Wzmocnienie roli kultury dla rozwoju gospodarczego i spójności społecznej**

Inwestycje w kulturę wpływają nie tylko na ekonomiczny rozwój i wzrost konkurencyjności, ale także na wzmocnienie kapitału społecznego. Inwestowanie w ochronę dziedzictwa, rozwój i modernizację infrastruktury kultury oraz edukację kulturalną – kształcenie odbiorcy i jego kulturowych kompetencji przyczynia się do rozwijania kultury i innowacyjności.

Dzięki tym kompetencjom i uczestnictwu w kulturze społeczeństwo buduje z jednej strony tożsamość, szacunek do tradycji, poczucie przynależności do wspólnoty i jej historii, z drugiej zaś kreatywność, innowacyjność, otwartość i tolerancję.

##### Działania do 2020 r.:

- Wzmacnianie potencjału instytucji kultury o szczególnym znaczeniu – wspieranie instytucji kultury, których wieloletnia działalność i tradycja mają szczególne znaczenie dla celów polityki państwa w obszarze kultury i których dorobek jest ważnym elementem budowania tożsamości kulturowej Polaków oraz narzędziem promocji Polski w świecie.
- Wypracowanie systemu wspierania rozwoju sektorów kreatywnych – stworzenie warunków dla rozwoju sektorów kreatywnych w Polsce, które wpłyną na rozwój całego ekosystemu wspierania kultury.

##### Działania do 2030 r.:

- Ochrona i promocja dziedzictwa narodowego – wykorzystanie potencjału dziedzictwa dla wzmocnienia kapitału społecznego oraz poczucia tożsamości i wspólnoty; inwestycje w dziedzictwo narodowe (dobra kultury, nauki i sztuki, zabytki, rozwój sieci muzeów, wspieranie i promocja dziedzictwa kulturowego wpisanego na listę światowego dziedzictwa UNESCO).
- Wzmacnianie tożsamości, poczucia wspólnoty i więzi międzypokoleniowych, poprzez uczestnictwo i zwiększanie dostępu do instytucji i dzieł kultury na wszystkich poziomach funkcjonowania wspólnoty (lokalnym, regionalnym, narodowym), likwidacja „białych plam” w dostępie do kultury.



**Projekty strategiczne:**

**Rozwój czytelnictwa** – projekt ma na celu poprawę stanu czytelnictwa w Polsce poprzez wzmacnianie roli bibliotek publicznych, szkolnych i pedagogicznych jako lokalnych ośrodków życia społecznego stanowiących centrum dostępu do kultury i wiedzy.

**Kultura obywatelska** – projekt obejmuje szereg inicjatyw, których celem jest wzmacnianie postaw obywatelskich, m.in. poprzez działania kulturalno-edukacyjne, wzbogacanie kultury popularnej o elementy i wartości kultury wysokiej, wspieranie projektów o charakterze lokalnym i oddolnym, wzmacnianie organizacji i struktur stanowiących naturalne przestrzenie rozwoju postaw obywatelskich (np. uniwersytety ludowe, organizacje harcerskie, grupy rekonstrukcyjne).

**Niepodległa 2018** – program budowania kapitału społecznego i wspólnoty obywatelskiej, zogniskowany wokół obchodów 100. rocznicy odzyskania niepodległości Polski (obejmujący m.in. kształtowanie postaw patriotycznych, budowanie pamięci zbiorowej i spójnego wizerunku Polski, włączanie obywateli do działania na rzecz dobra wspólnego).

**Dziedzictwo buduje wspólnotę** – utworzenie sieci muzeów historycznych, których głównym celem jest opowiadanie o historii Polski z różnych perspektyw. Dzięki synergii uzyskanej w wyniku współdziałania w sieci możliwe będą wspólne: budowanie dostępności (np. poprzez system biletowy), promocja w kraju i za granicą, a także realizacja przedsięwzięć edukacyjnych i wystawienniczych.

**Kultura/Dziedzictwo/Wspólnota** – wdrożenie instrumentów wsparcia finansowego i pozafinansowego dla bibliotek, domów kultury oraz archiwów państwowych. Planowane jest uruchomienie trzech typów programów: – wspieranie projektów, które pozwolą bibliotekom funkcjonować jako lokalne centra aktywności społecznej oraz miejsca dostępu do wiedzy, jak również zdobywania umiejętności korzystania z nowych technologii; – wspieranie realizowanych przez archiwa państwowe projektów animacyjno-edukacyjnych, w ramach których wzmacniana będzie wiedza społeczności lokalnych o ich dziedzictwie historyczno-kulturowym, przy jednoczesnym uwzględnieniu rozwoju wspólnoty w oparciu o lokalne zasoby i potencjały oraz promocji regionów; – wspieranie projektów, w ramach których domy kultury będą animowały integrację lokalnych społeczności wokół kluczowych problemów lokalnych.

**Kolekcje** – w ramach programu wspierane będą państwowe i samorządowe instytucje kultury, a także inne organizacje, w działaniach polegających na tworzeniu i rozwijaniu narodowych i regionalnych kolekcji sztuki współczesnej oraz kolekcji muzealnych, a także w działaniach na rzecz powstawania nowych dzieł muzycznych, ich prawykonań, popularyzacji i udostępniania w przestrzeni publicznej.

## Cyfryzacja

Gospodarka wchodzi obecnie w etap czwartej rewolucji przemysłowej (tzw. „Przemysłu 4.0”), opierającej się na nowoczesnych sieciach telekomunikacyjnych (stacjonarnych i mobilnych), bez których nie ma mowy o dalszej cyfryzacji, a tym samym innowacyjności, przyspieszeniu gospodarki, czy zwiększeniu efektywności wykorzystania zasobów.

Dynamiczny rozwój rynku ICT niesie za sobą wymierne korzyści. Poza wzrostem produktywności i wydajności pracy, poprawą dobrobytu społecznego mierzonego między innymi komfortem życia ludności, racjonalizacją wydatków w poszczególnych sektorach gospodarki i szeroko rozumianą optymalizacją wykorzystania zasobów, nowe możliwości techniczne niosą ze sobą wzrost dochodu narodowego generowanego samym rynkiem urządzeń podłączonych do Internetu.

Ze społecznego punktu widzenia, w rozwoju usług istotne znaczenie ma zapotrzebowanie na funkcjonalności poprawiające jakość życia. Ze względu na większą intensywność życia (rozumianą, jako dużą aktywność zawodową i aktywność w sferze prywatnej), zwiększoną mobilność i wzmożoną personalizację urządzeń istnieje możliwość kreowania nowych usług, które społeczeństwo chętnie przyjmuje i z których chętnie korzystać będzie na co dzień. Współczesne tempo życia dyktuje więc tempo zmian technologicznych w telekomunikacji i na całym rynku ICT.

**Wykorzystanie technologii cyfrowych, a w szczególności łączności za pośrednictwem szybkich sieci telekomunikacyjnych, będzie warunkiem poprawy sytuacji w każdym obszarze *Strategii*. Realizacja działań dotyczących np.:**

- e-państwa w zakresie np. wprowadzenia w Polsce elektronicznego dowodu tożsamości (eID) udostępnionego w smartfonie (dokument *Od papierowej do cyfrowej Polski – Paperless/ Cashless Poland*),
- inteligentnego systemu transportowego, w tym rozwoju systemów autonomicznych pojazdów,
- inteligentnej sieci energetycznej,
- niezawodnej komunikacji w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa, klęsk żywiołowych czy aktów terroru,
- bezpieczeństwa finansów publicznych, w tym efektywnej administracji skarbowej korzystającej z systemów informatycznych,
- efektywnego dialogu instytucji z obywatelami, w tym partycypacji społecznej w kluczowych procesach realizowanych w administracji, w tym tworzenia prawa,
- polityki wyrównywania szans rozwojowych oraz rewitalizacji dotychczas marginalizowanych obszarów kraju, w szczególności poza dużymi ośrodkami miejskimi,
- poprawy konkurencyjności na rynkach globalnych i europejskich, w tym na tworzącym się wspólnym rynku cyfrowym,

jest niemożliwa bez wydajnej, niezawodnej i nowoczesnej sieci telekomunikacyjnej dostępnej w całym kraju.

Komunikacja oparta na zaawansowanych rozwiązaniach cyfrowych ma bardzo duże znaczenie także dla włączenia osób niepełnosprawnych, ze względu na systematyczne wprowadzanie szeroko pojętych udogodnień np. w kontaktach z urzędami, dostawcami usług telekomunikacyjnych etc. Dobre pokrycie sieciami komórkowymi jest warunkiem niezawodności funkcjonowania aplikacji wspierających osoby niepełnosprawne. Aplikacje te, aby były w pełni skuteczne i wydajne wymagają dobrego i pewnego połączenia z siecią bezprzewodową – zarówno komórkową, jak i lokalną (4G/LTE/LTE-Advanced, WiFi).

### I. Diagnoza

W segmencie detalicznym wyraźnie rośnie wykorzystanie usług i urządzeń mobilnych z grupy ICT, przy spadającym wykorzystaniu usług stacjonarnych. Pojawiają się międzynarodowe szacunki, wg których już w 2020 roku rynek mobilny stanowić będzie 2/3 całego sektora ICT. Przy dzisiejszej wartości globalnego rynku ICT takie założenie dałoby wartość rynku mobilnego na poziomie ok. 1 873 mld €, a w Polsce blisko 42 mld zł. W Polsce segment mobilny mierzony liczbą użytkowników odnotowuje rocznie ok. 1 pp. wzrostu (za wyjątkiem obserwacji w 2015 r.), podczas gdy w tym samym czasie rynek stacjonarny ma ok. 0,6 pp.

spadku. Wpływ na to ma duże tempo życia, większa dostępność cenowa zarówno sprzętu, jak i usług transmisji danych, rosnąca dostępność do bezprzewodowego internetu, ale przede wszystkim pojawiające się nowe funkcjonalności urządzeń końcowych, głównie smartfonów (obecnie stają się one centrum usług, łączności i rozrywki).

W segmencie usług dla biznesu większość rozwiązań, które niesie za sobą „Przemysł 4.0”, to rozwiązania realizowane wyłącznie za pomocą zaawansowanych technik mobilnych. Wymienione w *Strategii* działania to najczęściej usługi opierające się na Internecie Rzeczy (tzw. IoT), polegające na komunikacji wielu urządzeń i maszyn między sobą (tzw. M2M) i przekazywaniu informacji zbieranych za pomocą specjalnych czujników. Już dziś w krajach wysoko rozwiniętych znajdują one zastosowania w takich gałęziach jak przemysł, energetyka, transport czy logistyka. Ważne jest tutaj szybkie przekazywanie danych i masowe przetwarzanie informacji w czasie niemal rzeczywistym. Za taką potrzebą próbują nadążyć nowe technologie, jak chociażby LTE-Advanced czy 5G. Umożliwiają one o wiele lepsze parametry transmisji i podłączenie dużej liczby urządzeń, przy jednoczesnej dużej przepływności (ponad 1 Gb/s, a w warunkach laboratoryjnych nawet 100 Gb/s) i minimalnych opóźnieniach. Bardzo szybkie sieci łączności bezprzewodowej wymagają podłączenia do nowoczesnych sieci stacjonarnych (światłowodów), które umożliwią transmisję danych o ww. przepływnościach.

### Infrastruktura

Zakończone działania z perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013 w zakresie infrastruktury telekomunikacyjnej zaowocowały wybudowaniem brakującej sieci szkieletowo-dystrybucyjnej oraz dały szansę małym i średnim przedsiębiorcom telekomunikacyjnym na zbudowanie sieci dostępowej. W ramach projektów regionalnych sieci szerokopasmowych zostało wybudowanych ponad 25 tys. km sieci światłowodowej o bardzo dużej przepustowości. Przedsiębiorcy z sektora MŚP wybudowali – w większości w technologii FTTx – sieci dostępne docierające do ponad 280 tys. gospodarstw domowych, głównie na terenach do tej pory pozbawionych infrastruktury szerokopasmowej. Zaobserwowano także duże inwestycje przedsiębiorców telekomunikacyjnych ze środków własnych, bez udziału pomocy publicznej. W 2015 roku wyniosły one ponad 620 mln zł.

Jak wynika z *Raportu pokrycia terytorium RP infrastrukturą telekomunikacyjną i publicznymi sieciami telekomunikacyjnymi w 2015 r.* odnotowano 30% przyrost sieci światłowodowych. Na koniec 2015 r. długość sieci optycznej w Polsce wyniosła prawie 420 tys. km.

Liczba węzłów światłowodowych na koniec 2015 r. jest aż o 21% wyższa od liczby deklarowanej w roku poprzednim. Dane zebrane z około 11,6 tys. miejscowości wykazały, że występuje w nich ponad 108 tys. węzłów.

W porównaniu z danymi z roku 2014 zestawienia pokazują też istotny wzrost liczby węzłów dostępowych w miastach zamieszkałych przez co najmniej 500 mieszkańców i ogólny wzrost liczby węzłów w większości typów miast. Wzrosła również liczba miejscowości, w których przedsiębiorcy deklarują zasięgi sieci LTE. Podczas poprzedniej inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych prowadzonej przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej przedsiębiorcy zadeklarowali ponad 8 tys. takich miejscowości, natomiast w roku sprawozdawczym (2015) takich miejscowości było prawie 14,5 tys.

W 2015 roku 86,2% gospodarstw domowych w Polsce znajdowało się w zasięgu podstawowego stacjonarnego dostępu do Internetu szerokopasmowego. Plasuje to Polskę na ostatnim miejscu w całej Unii Europejskiej. Na obszarach wiejskich wskaźnik ten był jeszcze niższy i wyniósł 81,5%, jednak tutaj Polska plasuje się na 6. miejscu od końca wśród wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej.

Natomiast 60,7% gospodarstw domowych w Polsce w 2015 r. znajdowało się w zasięgu szerokopasmowych sieci NGA, czyli sieci o szybkości co najmniej 30 Mb/s. Średnia europejska w tym zakresie wyniosła 70,9%. W 2016 r. ze wszystkich subskrypcji na stacjonarny Internet szerokopasmowy 43,5% zapewniało połączenie o szybkości co najmniej 30 Mb/s, a 14,0%, gdy chodzi o szybkość co najmniej 100 Mb/s (przy średnich UE odpowiednio 36,9% i 15,5%).

## Usługi cyfrowe

W Polsce na przestrzeni ostatnich lat zaobserwować można dużą dynamikę informatyzacji gospodarki. Jest ona następstwem rozwoju technik ICT i tego, że znajdują one coraz szersze zastosowanie we wszystkich gałęziach życia, dokonując przemian m.in. w kontaktach międzyludzkich, sposobie prowadzenia biznesu, edukacji, medycynie, administracji państwowej. Usługi oparte na technikach ICT tworzą nową jakość nie tylko informacyjną, ale także w obszarze produkcji oraz dystrybucji towarów i usług.

Rynek ICT generuje konkretną mierzalną wartość dla gospodarki. W 2015 r. wartość rynku ICT w Polsce wyniosła ponad 61 600 mln zł, a szacuje się, że w 2016 r. wzrosła ona o 884 mln zł. W wielkościach bezwzględnych takie wartości lokują Polskę na 9. miejscu wśród krajów UE, natomiast po przeliczeniu na liczbę mieszkańców Polska zajmuje 21. lokatę. Rynek ICT, przedstawiony w tym zestawieniu, stanowią dobra i usługi branży informatycznej i telekomunikacyjnej, z czego IT nadal stanowi nieco mniej niż część telekomunikacyjną, bo 44,9%. W Europie proporcje już kilka lat temu uległy odwróceniu (rynek IT stanowi większą część całego rynku ICT) i podobnej tendencji należy spodziewać się w Polsce. Głównym motorem rynku ICT są usługi oparte na aplikacjach, przy czym coraz częściej są to aplikacje i usługi mobilne.

Według danych opublikowanych przez GUS za 2016 r., w Polsce 94,7% przedsiębiorstw wykorzystywało w pracy komputery, przy czym 93,7% przedsiębiorstw posiadało dostęp do Internetu (stacjonarny i mobilny). Ze stałego łącza szerokopasmowego korzystało 86,9% przedsiębiorstw, z czego jedynie 16,4% zapewniała transmisję danych przynajmniej 30 Mb/s, ale mniej niż 100 Mb/s, a jedynie 10,6% posiadało łącze przynajmniej 100 Mb/s. W urzędzenia przenośne (komputer, tablet, telefon) z dostępem do Internetu z użyciem technologii mobilnej 3G lub 4G swoich pracowników wyposaża 65,3% przedsiębiorców.

Dostęp do szybkiego Internetu szerokopasmowego (stacjonarnego i mobilnego) jest obecnie jednym z czynników napędzających rozwój społeczno-gospodarczy świata. W cyfrowym świecie dostęp do Internetu jest jedną z podstawowych potrzeb, której zaspokojenie umożliwia społeczeństwu korzystanie z usług i aplikacji ułatwiających życie codzienne, ale i wpływa również na jego mobilność i elastyczność. Dzięki sieciom szerokopasmowym możliwe jest ograniczenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorstw m.in. poprzez wykorzystanie nowych modeli biznesowych do prowadzenia działalności, możliwość zautomatyzowania produkcji (w szczególności dzięki technologii *machine to machine*) czy dostępowi do nowych narzędzi cyfrowych (aplikacji sieciowych wspomagających działalność przedsiębiorstw w różnych dziedzinach – często współdzielonych przez różne przedsiębiorstwa w środowisku chmury). Rozwój sieci w kierunku coraz szybszych przepustowości jest też kołem zamachowym innowacji wzmacniających konkurencyjność gospodarki (można do nich zaliczyć np. rozwiązania w zakresie e-medycyny, e-handlu, e-transportu itp.). Zarówno rozwój innowacji jak i możliwości ich wykorzystania są ściśle związane z zapewnieniem odpowiednich sieci łączności elektronicznej.

Rozwój technologii ICT stymuluje dynamiczny rozwój i wnosi nową wartość we wszystkich segmentach gospodarki:

### PRZEMYSŁ (UTRZYMANIE POZYCJI EUROPEJSKIEJ INNOWACYJNOŚCI W OBSZARZE PRODUKCJI PRZEMYSŁOWEJ)

**Korzystanie z technik i rozwiązań:**

- autonomiczne roboty, stanowiska produkcyjne i systemy,
- Big Data i analityka wielokryterialna,
- Produkcja 3D (drukowanie 3D),
- Przemysłowy internet rzeczy,
- Rozszerzona rzeczywistość,
- Chmura komunikacyjno-usługowa.

**Przykłady zastosowań:**

- monitorowanie stanu technicznego maszyn i urządzeń,
- zdalne pomiary wartości mierzalnych, przenośne terminale operatorskie,
- kontrola ruchu związana z rejestracją i monitorowaniem pojazdów i osób,
- ochrona i nadzór mienia poprzez kamery wideo.

### ENERGETYKA (SMARTGRID)

W 2015 r. popyt na energię wyniósł prawie 13,5 mld ton oleju ekwiwalentnego (w 2000 r. było to 10 mld ton). Ponad 81% energii produkowano z węgla, ropy i gazu.

**Wykorzystanie technologii Smart Grid - poprawa przepływu energii między wytwórcami a odbiorcami energii.**

**Przykłady wykorzystania:**

- pomiar jakości zasilania,
- odczyt liczników odbiorców,
- przełączanie taryf energii,
- sterowanie urządzeniami w domu,
- wykrywanie oszustw.

### ADMINISTRACJA PUBLICZNA (eGOVERNMENT)

Najważniejszy jest obywatel, który uzyskuje zwiększoną przejrzystość i dostępność usług, zmniejsza swoje wydatki związane z niektórymi sprawami administracyjnymi czy też na bieżąco monitoruje przebieg spraw i jest w stanie szybciej przeprowadzić proces administracyjny.

**Cztery modele podziału usług:**

- urząd-obywatel (eG2C),
- biznes-administracja, (eG2B),
- urząd-pracownicy administracji (eG2E),
- administracja-administracja (eG2G).

**Przykłady zastosowań:**

- mVoting (Estonia),
- zestawienia podatkowe przez urzędnika mobilne (Szwecja),
- informacja o zagrożeniach (USA),
- elektroniczna tożsamość (e-ID).

### OCHRONA ZDROWIA (eHEALTH)

W 2013 r. wartość globalnego rynku została oszacowana na 4,5 mld USD, a w 2015 r. na 10,2 mld USD. Prognozuje się, że wartość sektora mobilnych usług mHealth wzrośnie do 2020 r. do 58,8 mld USD.

**Przewaga w czterech aspektach:**

- odczyty mają charakter ciągły,
- monitoring odbywa się w warunkach domowych,
- łatwiejsza weryfikacja zastosowania zalecanego leczenia
- większe szansa (identyfikacji) problemów zdrowotnych we właściwym czasie.

**Przykłady zastosowań:**

- Electronic Skin – dla chorych na Parkinsona czy padaczkę
- HealthPatch - pomiar pracy serca, temperatury i czynności oddechowych,
- Proteus – kontrola dawkowania leku

### EDUKACJA (eEDUCATION)

Wartość globalnego rynku mobilnej edukacji wyniosła 3,2 mld USD w 2010 r., natomiast w 2014 r. już 8,9 mld USD, a w 2019 r. szacuje się jego wartość na 14,5 mld USD.

**Dzięki połączeniu różnych metryk cyfrowych i fizycznych, pozwala na lepsze zrozumienie tematu oraz zbadanie wydajności pracy. Dzięki zastosowaniu technologii „chmury” słuchacz może mieć dostęp do materiałów w każdej porze dnia i z każdego miejsca.**

**Przykłady zastosowań:**

- aplikacje przygotowujące do egzaminu kwalifikacyjnego do szkoły (Japonia),
- przekazywanie części treści edukacyjnych za pośrednictwem technologii mobilnych (Indonezja),
- wsparcie nauki poza szkołą (USA).

### INTELIWENTNE MIASTA, BUDYNKI I POJAZDY

Smart Cities łączą w sobie inteligentne wykorzystanie nowoczesnych technologii oraz innowacyjne systemy z potencjałem drzemącym w firmach, instytucjach i ośrodkach naukowych.

**Inteligentne budynki umożliwiają zdalne sterowania temperaturą, wentylacją i oświetleniem budynku, urządzeniami RTV/AGD oraz kontrolują bezpieczeństwo i zużycia mediów.**

**Przykłady zastosowań:**

- monitoring zanieczyszczenia powietrza,
- realizacja idei inteligentnych budynków,
- wdrożenie inteligentnych pojazdów,
- wsparcie osób niepełnosprawnych,
- generowania ostrzeżeń przed kłękami żywiołowymi.

### TRANSPORT I LOGISTYKA (INTELLIGENT TRANSPORT SYSTEMS)

Inteligentne centra logistyczne, które dzięki zastosowaniu technologii informatycznych pozwalają na dostęp do informacji w czasie rzeczywistym, umożliwiają analizę i przetwarzanie informacji pomiędzy uczestnikami łańcucha dostaw, np. sieć RFID firmy UPS

**Przykłady wykorzystania:**

- zwiększenie przepływności sieci ulic o średnio 22,5%,
- poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego (zmniejszenie liczby wypadków o średnio 60%),
- zmniejszenie szkodów podróży i zużycia energii (o blisko 60%),
- redukcja emisji spalin o średnio 40%,
- poprawa komfortu podróżowania i warunków ruchu
- redukcja kosztów zarządzania taborem drogowym,
- redukcja kosztów związanych z utrzymaniem i renowacją nawierzchni,
- zwiększenie korzyści ekonomicznych w regionie

### ROLNICTWO (eAGRICULTURE)

Zastosowanie rozwiązań w czterech poniższych obszarach przyniosłoby zwiększenie dochodów o 138 mld USD w 26 analizowanych krajach w 2020 r., zredukowałoby emisję CO<sub>2</sub> o 5 mega ton i zmniejszyłoby użycie wody do nawadniania o 6%

**Technologie mobilne mogą wspierać rolnictwo w czterech obszarach:**

- poprawie dostępności do usług finansowych,
- dostarczeniu istotnych informacji dla rolnictwa,
- poprawy efektywności łańcucha dostaw,
- zwiększeniu dostępności do rynku.

**Przykłady zastosowań:**

- mLearning – pozyskanie wiedzy na temat technik i trendów rolniczych, informacji dotyczących uprawy roślin itp. (np. KACE w Keni, bZbripenow na Filipinach czy DataAgro w Chile).
- mFarming – optymalizacja upraw rolnych przy dostępnych technologiach na podstawie danych mikroklimatycznych (np. FarmersText Center na Filipinach czy Krishi w Indiach).

### BANKOWOŚĆ (eBANKING)

W 2011 r. wartość mobilnych transakcji będzie wynosiła ok. 200 mld USD, a w 2015 r. już prawie 1 bln USD. Skumulowany roczny wskaźnik wzrostu (CAGR) dla mobilnych płatności wyniósł w 2011 r. ok. 5 mld USD, a w 2014 r. już 12,3 mld USD, a przewiduje się, że do 2019 r. wartość ta wzrośnie od 27 mld do 78 mld USD.

**Wzrost znaczenia bankowości elektronicznej napędzany jest przez:**

- wzrost nakładów banków na aplikacje mobilne,
- zmianę preferencji klientów,
- pojawienie się graczy spoza branży finansowej,
- zwiększenie presji regulatorów rynku finansowego na stosowanie rozwiązań bankowości elektronicznej

Bank Zachodni WBK i mBank wypierają pod względem usług mobilnych m.in.: Bank of America, Citi, U.S. Bank (USA), Barclays, HSBC (UK), BNP Paribas, Societe Generale (Francja), UniCredit (Włochy), Postbank (Niemcy) czy ING (Holandia).

Global Mobile Banking Functionality Benchmark 2015

## Ramy regulacyjne

Polska powinna kłaść większy nacisk na techniczną agendę cyfrową. W dzisiejszych czasach kluczowe znaczenie ma komunikacja urządzeń między sobą. Polskie standardy techniczne muszą dorównywać globalnym trendom. W Polsce brakuje podmiotu monitorującego na bieżąco stan technologii informatycznych. Agenda technologiczna nie powinna być wyłącznie efektem oddolnych działań sektora prywatnego.

Obecny model regulacyjny nie jest adekwatny do wyzwań wynikających z rozwoju technologii cyfrowych. W Europie występują dwa główne modele integracji kompetencji organów regulacyjnych właściwych dla technologii cyfrowych. Pierwszy z nich zakłada integrację kompetencji wokół szeroko rozumianego zjawiska cyfryzacji. Drugi zaś łączy usługi teleinformatyczne, cyfrowe z szeroko rozumianą logistyką sieciową, związaną z powszechnymi usługami dla obywateli – koleją, pocztą i energią. Na podstawie wyżej wymienionych modeli należy wypracować optymalne rozwiązanie dla Polski. Pozwoli ono na dynamiczny rozwój infrastruktury i usług teleinformatycznych, umożliwiając polskim przedsiębiorcom skuteczne konkurowanie na globalnym rynku. Obecnie uczestnicy rynku cyfrowego nie mają równego dostępu do informacji. Stanowi ona podstawowy nośnik wartości. Rolą regulatora powinno być zapewnienie optimum dostępu do informacji po stronie popytowej rynku usług cyfrowych.

Obecnie obowiązujące prawo konkurencji nie oferuje narzędzi pozwalających na efektywne działanie w obszarze cyfrowym. Prawo konkurencji nie odpowiada na wyzwania wynikające z modeli biznesowych, w którym faktycznym środkiem płatniczym są dane, a nie pieniądze. Dodatkowo, nie adresuje ono we właściwy sposób zagrożeń związanych z cyfrowym typem nadużywania pozycji dominującej oraz koncentracją przedsiębiorców w tym obszarze.

Obowiązujące prawo nie jest dostatecznie przyjazne dla e-commerce – nie adaptuje w dostatecznym stopniu wyzwań gospodarki cyfrowej. Wprowadzenie ramowych regulacji prawnych dla usług o podobnym modelu biznesowym może stanowić istotną pomoc dla przedsiębiorców cyfrowych.

## Bezpieczeństwo danych i ich znaczenie dla gospodarki

W gospodarce cyfrowej podstawowym materiałem dla tworzenia innowacyjnych usług i produktów są dane. Polska potrzebuje odpowiedzialnej polityki danych (*data policy*), która będzie umożliwiała wypracowanie optymalnych modeli gromadzenia, przetwarzania, analizowania i dzielenia się danymi. Należy także przy tym pamiętać o zapewnieniu bezpieczeństwa danych ze względu na cykl życia produktu, tj. uwzględniać ten aspekt już na etapie jego projektowania (*security by design*). W zakresie wzmocnienia potencjału gospodarki opartej na danych Polska powinna wspierać działania mające na celu budowanie bezpieczeństwa danych na poziomie UE. Warunkiem tej współpracy jest określenie obszaru samodzielności zarezerwowanego dla państwa członkowskiego, czyli określenie szczególnie wrażliwych i istotnych z punktu widzenia państwa kategorii danych, np. ze względu na bezpieczeństwo państwa. Wynika to z fundamentalnego znaczenia miejsca, sposobów i celów przetwarzania danych dotyczących obywateli Polski dla bezpieczeństwa publicznego. Jednocześnie podstawowe znaczenie dla wzmocnienia potencjału gospodarczego naszego kraju, wzmocnienia przedsiębiorczości i konkurencyjności ma zapewnienie swobodnego przepływu danych w UE i usuwanie barier w tym zakresie. Chodzi bowiem o to, w jaki sposób dane są zabezpieczane i jak podchodzi się do procedur bezpieczeństwa. Ma to o wiele większe znaczenie niż to, w którym państwie Unii Europejskiej dane są przechowywane.

## Standaryzacja i interoperacyjność danych

Odpowiedzialna polityka polega na ukierunkowaniu publicznych programów rozwojowych na technologie cyfrowe o otwartym charakterze. Powinny one umożliwiać swobodną interakcję z kluczowymi elementami (otwarte środowisko). Standaryzacja w obszarze gospodarki cyfrowej musi odbywać się z poszanowaniem praw mniej uprzywilejowanych podmiotów np. sektora MŚP.

W interesie publicznym leży zapewnienie interoperacyjności danych będących w obiegu gospodarki cyfrowej, rozumianej jako możliwość współpracy z innymi produktami lub systemami. Zarówno tymi, które istnieją, jak i tymi, które mogą istnieć w przyszłości, bez ograniczenia dostępu lub możliwości implementacji. W efekcie powinno to zapewnić wygodę korzystania z usług cyfrowych zarówno przez konsumentów jak i przedsiębiorców.

## Cyfrowa edukacja

Dynamika zmian w otaczającym świecie wymusza zmiany tradycyjnych modeli nauczania. Obecnie wiedza i kompetencje nabyte w procesie edukacji dezaktualizują się w szybkim tempie. Dlatego też Polska potrzebuje modelu nauki przez całe życie, który umożliwi ciągłą aktualizację wiedzy i dostosowanie jej do potrzeb rynku pracy.

Pomimo braku kompleksowej edukacji cyfrowej, już obecnie Polska dysponuje kadrą informatyków i programistów o uznanych na świecie kompetencjach. Ich powodzenie zawodowe wpływać będzie na rozwój gospodarczy kraju w XXI wieku. Wyzwaniem dla Polski jest więc budowa cyfrowego systemu edukacyjnego już na etapie szkoły podstawowej.

*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* zakłada przejście do modelu gospodarki opartej na wiedzy. Nie będzie to jednak możliwe bez wykorzystania kompetencji cyfrowych. Stanowiąc będą one o przewadze konkurencyjnej Polski w XXI wieku.

## II. Cel i oczekiwane efekty

### **Wzmocnienie cyfrowego rozwoju kraju**

Cyfryzacja niesie za sobą szereg przemian strukturalnych zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej. Możliwość szerszego wykorzystania rozwiązań cyfrowych uwarunkowana jest poziomem świadomości istnienia usług cyfrowych oraz korzyści płynących z ich wykorzystania, odpowiednim poziomem umiejętności cyfrowych oraz dostępności sieci teleinformatycznych. Kluczowy jest więc rozwój sieci i infrastruktury telekomunikacyjnej oraz pobudzenie popytu na usługi dostępne o wysokich przepływnościach.

Zgodnie z celami przyjętej w 2010 r. Europejskiej Agendy Cyfrowej, Polska zobowiązała się do 2020 r. zapewnić wszystkim obywatelom dostęp do Internetu o prędkości co najmniej 30 Mb/s oraz doprowadzić do wykorzystania usług dostępu o prędkości co najmniej 100 Mb/s przez 50% gospodarstw domowych. Należy także wskazać nowe europejskie cele w zakresie łączności z datą realizacji do 2025 r., które będą ujęte w aktualizowanym w 2017 r. *Narodowym Planie Szerokopasmowym*:

- gigabitowy dostęp do Internetu dla wszystkich miejsc stanowiących główną siłę napędową rozwoju społeczno-gospodarczego, takich jak szkoły, węzły transportowe i główne miejsca świadczenia usług publicznych, a także dla przedsiębiorstw prowadzących intensywną działalność w Internecie;
- wszystkie obszary miejskie i główne szlaki komunikacyjne mają mieć „niezakłócony” dostęp do sieci 5G;
- wszystkie gospodarstwa domowe mają mieć dostęp do Internetu o prędkości łącza „w dół” (tj. pobierania) wynoszącej co najmniej 100 Mbps, z możliwością jej zwiększenia do prędkości mierzonej w gigabitach;
- dodatkowo w 2020 r. przynajmniej jedno miasto w każdym kraju UE ma mieć w pełni rozwiniętą usługę komercyjną łączności 5G.

Olbrymie znaczenie ma medium transmisyjne, które może stać się wąskim gardłem w dalszym rozwoju usług cyfrowych. Bez wątplenia powinno ono umożliwiać szybki przepływ informacji, a także powinno dawać możliwość podłączenia bardzo dużej liczby obiektów i użytkowników przy jednocześnie minimalnych opóźnieniach. Idealnie spisują się tutaj sieci stacjonarne NGA oparte na medium światłowodowym. Techniki mobilne spełniają te atrybuty w chwili obecnej, jednakże wraz z ciągłym zwiększaniem się zapotrzebowania w zakresie bezprzewodowej transmisji danych konieczne są prace nad kolejnymi rozwiązaniami technik mobilnych, czego przykładem jest standard 5G. Nie rozwiną się one jednak w gospodarce, w której zabraknie przyjaznego otoczenia administracyjno-prawnego.

Dla właściwego rozwoju usług telekomunikacyjnych ważne jest także zapewnienie jasnych i przyjaznych przepisów – przede wszystkim budowlanych i środowiskowych, służących trwałości decyzji administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym w sieci szerokopasmowe (stacjonarne i mobilne).

Ze względu na specyfikę transmisji bezprzewodowej, istotne jest zwrócenie uwagi na problem częstotliwości widma radiowego. Musi ono być zarządzane i udostępniane w sposób niehamujący dalszego rozwoju rynku. Podobnie wygląda kwestia standaryzacji i harmonizacji w taki sposób, żeby możliwe było globalne korzystanie z wypracowanych, kompatybilnych wzajemnie rozwiązań.

Wraz z popularyzacją usług internetowych i przenoszeniem ich do coraz to nowych sfer gospodarki pojawiają się nowe zagrożenia nazywane ogólnie cyberprzestępczością. Użytkownik korzystający z usługi musi czuć się bezpiecznie, umieć samodzielnie zastosować podstawowe środki ochrony oraz mieć zagwarantowany wysoki poziom pewności, że nikt niepowołany nie dostanie się do jego danych osobowych, zasobów finansowych czy innych danych wrażliwych. Wymaga to wykorzystania specjalnych mechanizmów identyfikowania i uwierzytelniania oraz stosowania konkretnych norm bezpiecznego przesyłu danych.

### III. Wskaźniki pomiaru skuteczności realizacji celów

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
[1] Odsetek gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do internetu o prędkości co najmniej 30 Mb/s (EAC)	%	[1] 60,71 (2015)	[1] 100	[1] 100	UKE
[2] Odsetek gospodarstw domowych korzystających z dostępu do internetu o prędkości przynajmniej 100 Mb/s		[2] 5,5 (2015)	[2] 50	[2] 100	

### IV. Kierunki interwencji

Inteligentne rozwiązania oparte na sieciach szerokopasmowych:

- pozwalają zaoszczędzić czas i lepiej komunikować się z innymi,
- ułatwiają prowadzenie i rozwijanie działalności gospodarczej,
- wspierają rozwój i wzbogacanie umiejętności,
- umożliwiają zwiększanie udziału w życiu społecznym oraz wspierają integrację,
- pozwalają na wprowadzanie ułatwień w codziennym funkcjonowaniu gospodarstw domowych.

Szerokopasmowy dostęp do Internetu, podobnie jak inne techniki informacyjno-komunikacyjne (ICT), stanowi katalizator wzrostu gospodarczego, zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej. Poprawa dostępu do sieci nie wszędzie jednak wiąże się z jednakowym poziomem wzrostu produktywności. Badania wskazują, że Internet ma silniejszy wpływ na produktywność w tych branżach, które mają wysokie koszty transakcyjne (np. usługi finansowe) lub wysoką intensywność pracy.

Podstawowym wymogiem wystąpienia tych efektów jest dostępność nowoczesnej infrastruktury, dlatego rolą państwa w tym zakresie jest tworzenie przyjaznych warunków dla budowy sieci szerokopasmowych (mobilnych i stacjonarnych) oraz interwencja publiczna ze środków krajowych i unijnych maksymalizująca pozytywny wpływ tych sieci na gospodarkę i społeczeństwo.

#### 1. Rozwój nowoczesnej sieci cyfrowej

Działania ukierunkowane będą z jednej strony na tworzenie warunków dla rozwoju szybkich sieci szerokopasmowych – likwidacja barier administracyjnych i prawnych, z drugiej strony podejmowane będą inwestycje w szybkie sieci szerokopasmowe, w szczególności na obszarach, gdzie nie można zapewnić dostępu do Internetu na warunkach rynkowych.

#### Działania:

- Wspomaganie rozwoju i modernizacji infrastruktury teleinformatycznej i telekomunikacyjnej, w szczególności na obszarach wiejskich.
- Zmiany legislacyjne, które poprzez likwidację zidentyfikowanych barier administracyjnych i prawnych usprawnią rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej oraz zapewnią korzyści dla obywateli i przedsiębiorców (m.in. obniżenie maksymalnych stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w drogach



samorządowych – nowelizacja *ustawy o drogach publicznych*; dalsza nowelizacja megaustawy oraz innych ustaw regulujących proces inwestycyjny budowy sieci szerokopasmowych).

- Aktywne kształtowanie aktów prawnych na poziomie UE, w tym konstruktywny wkład w prace Rady UE poświęcone Europejskiemu Kodeksowi Łączności Elektronicznej oraz powiązanim dokumentom.
- Wdrażanie nowych celów w zakresie łączności elektronicznej określonych przez Komisję Europejską, m.in. w związku z przeglądem ram regulacyjnych w obszarze łączności elektronicznej.
- Udostępnienie zakresu częstotliwości 694–790 MHz (tzw. pasmo 700 MHz) dla bezprzewodowych usług szerokopasmowej łączności elektronicznej – zapewnienie możliwości dostępu do pasma 700 MHz (zakres 694–790 MHz) na potrzeby bezprzewodowej szerokopasmowej łączności elektronicznej na terenie Polski. Pasma 700 MHz ze względu na swoje właściwości propagacyjne może być efektywnie wykorzystywane na obszarach trudno dostępnych (np. obszarach wiejskich o rzadkiej zabudowie, gdzie zapewnienie stałego szerokopasmowego dostępu do Internetu jest ekonomicznie nieopłacalne) i ważnych szlakach komunikacyjnych, a także przez nowe koncepcje komunikacji sieciowej. Udostępnienie zakresów pasma 700 MHz na potrzeby służby ruchomej wynika z inicjatywy podjętej przez Parlament Europejski i Radę w zakresie propozycji decyzji kompleksowo regulującej harmonizację wykorzystania zakresu częstotliwości 694 – 790 MHz w Unii Europejskiej i jest także jednym z pierwszych elementów rozwoju sieci 5G w Unii Europejskiej.
- Uruchomienie komercyjnych sieci 5G (wykorzystujących zakresy pasm m.in. 700 MHz oraz inne poniżej i powyżej 6 GHz) w Polsce do 2025 r., które będą w stanie obsłużyć 1000-krotnie większe zasoby danych niż obecne sieci 4G/LTE.
- Przegląd obecnego zagospodarowania pasm częstotliwości pod kątem ich efektywnego wykorzystania, a także rozwoju systemów 4G i wprowadzania 5G. Elementem prac będzie również aktywny udział w pracach Europejskiej Konferencji Administracji Poczty i Telekomunikacji (CEPT) oraz Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (ITU), gdzie przygotowywane są studia techniczne i zapadają decyzje odnośnie do przeznaczenia poszczególnych zakresów pasm częstotliwości.
- Umożliwienie rozwoju nowych standardów i budowy sieci (w ramach sieci 5G) na równi z innymi krajami europejskimi w celu umożliwienia polskim przedsiębiorcom pełnego udziału w jednolitym rynku cyfrowym, na identycznych zasadach jak te obowiązujące konkurentów z innych krajów.
- Konieczność standaryzacji interfejsów m.in. na styku maszyna-maszyna.

#### Projekty strategiczne:

**Narodowy Plan Szerokopasmowy** – zapewnienie wszystkim obywatelom dostępu do infrastruktury szerokopasmowej, umożliwiającej dostęp do szybkiego internetu, wpływającej na rozwój społeczeństwa cyfrowego, rozwój nowoczesnej edukacji, rozwój badań i innowacji, tworzenie jednolitego rynku cyfrowego, bezpieczny i szybki dostęp do elektronicznych usług publicznych oraz sprawną komunikację między instytucjami publicznymi, obywatelami i biznesem. Likwidacja barier administracyjno-prawnych w procesie inwestycyjnym w zakresie telekomunikacji oraz redukcja kosztów budowy infrastruktury telekomunikacyjnej, budowanie przyjaznego otoczenia dla inwestycji telekomunikacyjnych, stworzenie podstaw instytucjonalno-prawnych dla wdrożenia nowoczesnych technik komunikacyjnych (w tym 5G).

## 2. Bezpieczeństwo danych

### Działania:

- Wsparcie działań mających na celu budowanie bezpieczeństwa danych na poziomie UE.
- Określenie obszaru samodzielności w kreowaniu polityki danych, zarezerwowanego na poziomie krajowym.
- Opracowanie polityki danych.
- Stworzenie optymalnego modelu organu regulacyjnego dla gospodarki cyfrowej.
- Przegląd prawa konkurencji, ochrony konsumentów oraz ochrony danych osobowych pod kątem wyzwań związanych i wynikających z modeli biznesowych, w którym faktycznym środkiem płatniczym są dane, nie zaś pieniądze.
- Stworzenie tymczasowych ram regulacyjnych dla nowych usług cyfrowych dedykowanych konkretnym typom technologii (eksperymentalne inkubatory nowych technologii).

- Stworzenie modelu edukacji przez całe życie, uwzględniającego potrzeby gospodarki cyfrowej.
- Wspomaganie rozwoju technologii opartych na otwartych standardach zapewniających interoperacyjność.

#### Projekty strategiczne:

**Zintegrowany System Zarządzania Bieżącego Bezpieczeństwem Cyberprzestrzeni RP** – celem projektu jest objęcie monitoringiem i korelacją zdarzeń kluczowych usług informatycznych zapewniających bezpieczeństwo funkcjonowania państwa, obywateli i podmiotów gospodarczych. Projekt ma na celu dostarczenie rozwiązań, które umożliwią dostęp do bieżącej informacji o stanie bezpieczeństwa teleinformatycznego niezbędnego do oceny sytuacji i stanu bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni w Polsce oraz koordynacji reagowania na incydenty komputerowe na poziomie krajowym.

### 3. Budowa społeczeństwa informacyjnego

Zwiększaniu podaży usług cyfrowych oraz ich wykorzystaniu przez społeczeństwo służyć będzie, obok działań związanych z rozwojem treści cyfrowych i sieci szerokopasmowych, rozwój e-kompetencji społeczeństwa, a także zapewnienie powszechnego i otwartego dostępu do zasobów instytucji publicznych. Działania w tym zakresie nakierowane będą na rozwój podstawowych kompetencji umożliwiających korzystanie z Internetu, w tym w szczególności z usług e-administracji oraz usług rynkowych. Realizowane będą także działania zwiększające bezpieczeństwo korzystania z rozwiązań teleinformatycznych. Wzmacniana będzie również aktywność Polski na forum międzynarodowym w obszarze cyfryzacji.

#### Działania:

- Rozwój kompetencji cyfrowych – wsparcie w obszarze edukacji, nauki, kształcenia przez całe życie, elastyczne dopasowanie do indywidualnych potrzeb obywateli, wsparcie adresowane do grup o zróżnicowanych poziomach kompetencji cyfrowych, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz włączenia cyfrowego.
- Zwiększenie dostępu obywateli do informacji sektora publicznego – standard udostępniania danych, wpływający na poprawę jakości i liczbę danych dostępnych na portalu danepubliczne.gov.pl, przegląd przepisów prawnych pod kątem usuwania barier dla ponownego wykorzystywania kolejnych zbiorów informacji.
- Zapewnienie cyberbezpieczeństwa – ochrona poufności informacji, ciągłości działania systemów informatycznych, ciągłości działania systemów wspieranych rozwiązaniami cyfrowymi, a także ochrona prywatności obywateli zarówno w publicznej przestrzeni, jak również w zakresie danych gromadzonych przez administrację publiczną.
- Prowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnych na rzecz upowszechnienia korzyści z wykorzystania technologii cyfrowych.
- Wzmacnianie aktywności Polski na forum UE w szeroko rozumianych obszarach cyfrowych/ICT – wynikających m.in. ze strategii Jednolitego Rynku Cyfrowego (JRC) oraz Europejskiej Agencji Cyfrowej (EAC), w tym zaangażowanie się Polski w przebieg procesu legislacyjnego w UE na każdym możliwym etapie prac, stała analiza i koordynacja tego procesu (zarówno po stronie polskiej, jak i unijnej).

#### Projekty strategiczne:

**Kompetencje w społeczeństwie informacyjnym** – realizacja działań na rzecz włączenia obywateli w kreowanie społeczeństwa informacyjnego poprzez ograniczenie zjawiska wykluczenia cyfrowego oraz rozwój umiejętności cyfrowych na każdym poziomie.

**Otwarte Dane Publiczne** – celem programu jest poprawa jakości i zwiększenie liczby danych dostępnych na portalu danepubliczne.gov.pl.

**Ogólnopolska Sieć Edukacyjna** – dedykowana sieć łącząca wszystkie szkoły w Polsce, która zapewni dostęp do Internetu, usług i treści edukacyjnych oraz zapewni bezpieczeństwo sieci. Ogólnopolska Sieć Edukacyjna jest projektem komplementarnym z projektem Edukacj@ w społeczeństwie informacyjnym.

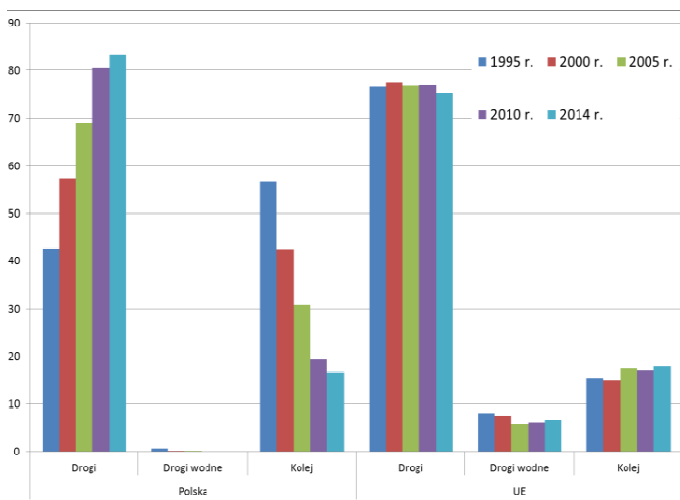
## Transport

### I. Diagnoza

Znaczenie sektora transportu i logistyki dla polskiej gospodarki sukcesywnie rośnie. W 2015 r. wygenerował on ok. 6,5% wartości dodanej brutto<sup>86</sup> (średni udział tego sektora w gospodarce w latach 2000–2015 to ok. 5,6%).

Sektor transportu zdominowany jest przez mikro- i małe podmioty gospodarcze (dotyczy to zwłaszcza transportu drogowego oraz wodnego śródlądowego). W przypadku transportu lotniczego, morskiego oraz kolejowego widać natomiast wyraźną przewagę podmiotów średnich i dużych.

#### Udział poszczególnych rodzajów transportu lądowego w wykonywaniu przewozu ładunków w Polsce oraz UE



Jeśli chodzi o wykonywanie przewozów ładunków<sup>87</sup> poszczególnymi rodzajami transportu, w Polsce największy udział mają **transport drogowy (83,3%)** oraz transport kolejowy (16,6%). Transport wodny i lotniczy mają marginalne znaczenie w tym zakresie (poniżej 0,1%). Są to wyniki zdecydowanie gorsze niż średnia zarówno dla UE-28 (odpowiednio: transport drogowy – 75,4%, transport kolejowy – 18,0% oraz transport rzeczny – 6,6%) jak i UE-15 (odpowiednio: 75,3%, 16,6% oraz 8,1%). Niepokojący jest zwłaszcza widoczny w ostatnich latach w naszym kraju wzrost udziału transportu drogowego w przewozach ładunków kosztem wszystkich pozostałych rodzajów transportu.

Rosnąca rola transportu drogowego w polskim systemie transportowym skutkuje także zwiększoną presją na zdrowie publiczne, bezpieczeństwo ruchu i środowisko naturalne.

Od momentu wejścia Polski do UE, dzięki wykorzystaniu środków w ramach polityki spójności, nastąpił znaczny przyrost długości dróg ekspresowych i autostrad w Polsce – w 2003 r. było ich odpowiednio 226 i 405 km. Obecnie **sieć drogowa w Polsce** liczy ponad 19 tys. km dróg krajowych, w tym 1631,7 km autostrad i 1531,7 km dróg ekspresowych.

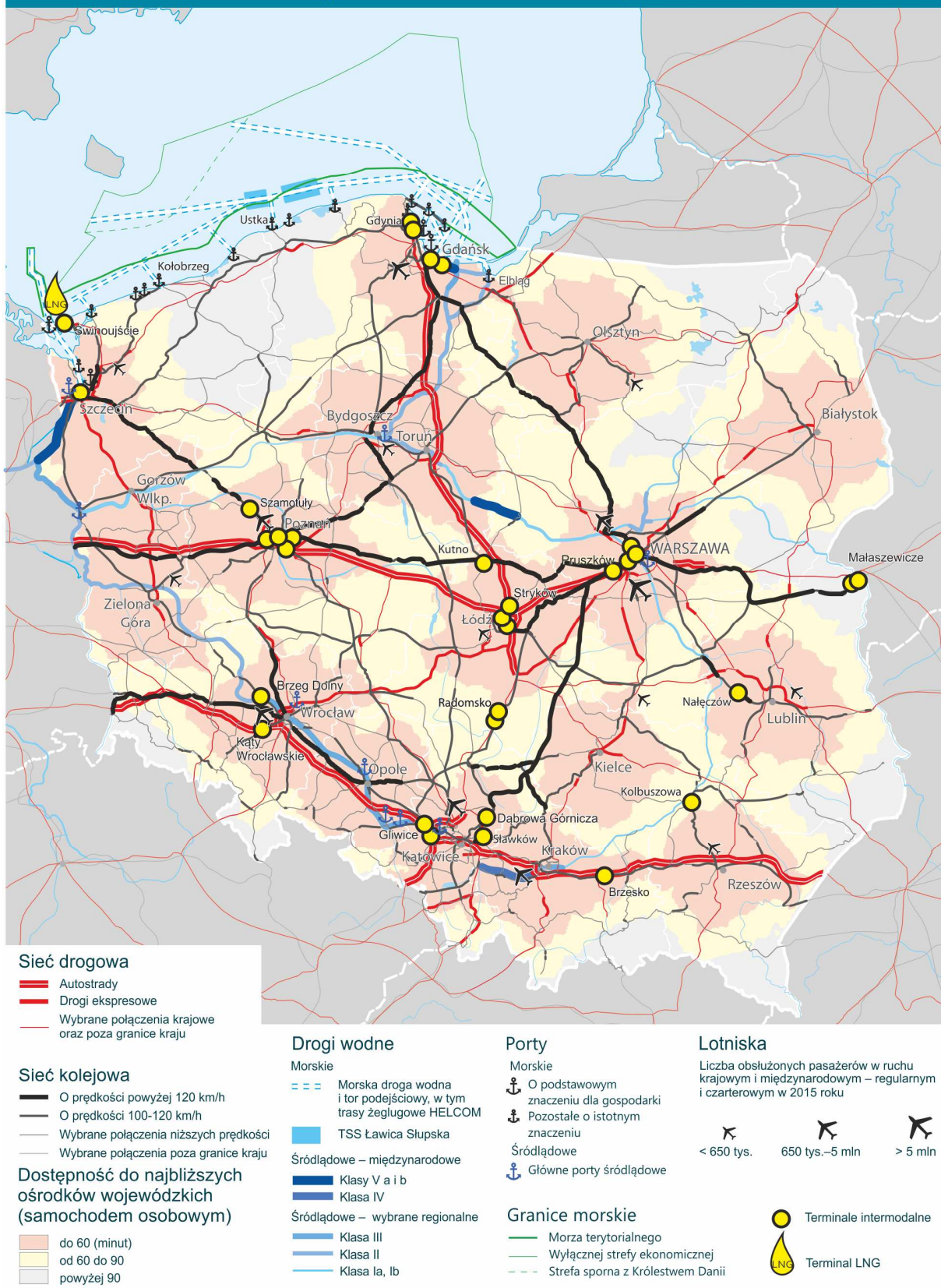
Poprawa jakości infrastruktury jest jednym z najważniejszych czynników, dzięki któremu zmniejszyła się liczba śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w Polsce z 7,3 tys. w 1990 r. do 2,9 tys. w 2015 r. Mimo to liczba ofiar, która w 2015 r. w przeliczeniu na milion mieszkańców wynosiła 77, jest jedną z najwyższych na tle większości krajów UE.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> GUS – wskaźniki makroekonomiczne za 2015 r. (ceny bieżące).

<sup>87</sup> Eurostat - tran\_hv\_frmod, dane za 2014 r.

<sup>88</sup> Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 31 marca 2016 r. „Bezpieczeństwo ruchu drogowego: nowe dane statystyczne przemawiają za podjęciem kolejnych działań na rzecz ratowania życia na drogach UE” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-863\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-863_pl.htm)

Rysunek 15. Główne elementy sieci transportowej 2016 oraz dostępność czasowa do ośrodków wojewódzkich



W Polsce rośnie liczba samochodów osobowych (ponad dwukrotny wzrost od 2000 r.). Już w 2012 r. wynosiła ona blisko 19 mln, zaś w przeliczeniu na 1000 mieszkańców była na poziomie takich krajów europejskich jak: Szwecja, Belgia, Hiszpania czy Portugalia. W 2015 r. liczba samochodów przekroczyła

20 mln, zaś na 1000 mieszkańców przypadało ich 550. Średni wiek samochodów użytkowanych w Polsce jest wyższy niż średnia unijna, co jest **źródłem dodatkowej negatywnej presji na środowisko naturalne**<sup>89</sup>.

Jak wskazują dane Eurostatu<sup>90</sup>, **polski sektor transportu drogowego** odpowiada za ok. 22,1% całego kabotażu w krajach UE-28. Polskie przedsiębiorstwa plasują się m.in. przed podmiotami holenderskimi (15,7%), niemieckimi (10,1%) oraz hiszpańskimi (3,9%), które do naszej akcesji do UE kontrolowały podobną część rynku jak obecnie Polska. Liczba ciężarowych pojazdów samochodowych w Polsce wrosła od 2000 r. z ok. 1,8 mln do 3,4 mln w 2015 r.<sup>91</sup>

Od początku transformacji następuje spadek całkowitej długości eksploatowanych linii kolejowych (z blisko 24 tys. km w 1989 r., poprzez 22,5 tys. km w 2000 r. do 19,3 tys. km w 2015 r.)<sup>92</sup>. Udział kolei w transporcie towarów w Polsce jest niższy o ok. 2 pp. niż średnia unijna oraz o ok. 3–4 pp. w przypadku krajów V4<sup>93</sup>. **W 2014 r. udział transportu kolejowego w przewozach towarowych wynosił 14,3% całkowitej pracy przewozowej (mierzonej tonokilometrami), zaś w przewozach pasażerskich około 39% całkowitej pracy przewozowej**<sup>94</sup>. Ograniczone wykorzystanie linii kolejowych do przewozu towarów wynika m.in. z wysokich kosztów udostępniania infrastruktury oraz jej stanu technicznego. Barrierami w wykorzystaniu kolei do przewozu towarów jest sposób organizacji przewozu towaru, czas, miejsce przeładunku i bezpieczeństwo towarów. Z drugiej strony kolejowy transport towarowy ma potencjał do wzrostu, dzięki unowocześnieniu infrastruktury liniowej oraz rozwojowi intermodalności transportu.

W obsłudze przewozów pasażerskich w przypadku kolei występują ograniczenia liczby obsługiwanych połączeń. Bariery większego wykorzystania kolei w przewozach pasażerskich jest głównie niedostateczna i niedopasowana oferta handlowa, która jest efektem zarówno uwarunkowań infrastrukturalnych (niska prędkość, z jaką mogą poruszać się pociągi), jak i organizacyjnych (niska, niedostateczna częstotliwość kursowania pociągów wiążąca się z ograniczeniami finansowymi w ich zamawianiu). Dodatkowym wyzwaniem jest stan techniczny i wyposażenie mniejszych przystanków kolejowych oraz dworców, które nie spełniają współczesnych oczekiwań podróżnych, a także nie są wystarczająco zintegrowane z układem lokalnego transportu publicznego, co ma szczególne znaczenie w ułatwieniu przemieszczania się.

Zgodnie z zaleceniami Rady Unii Europejskiej sformułowanymi dla Polski zarówno w 2015 r., jak i w 2016 r.<sup>95</sup>, rozwój sieci transportowych (w tym zwłaszcza sektora kolejowego) nadal jest niewystarczający. Wskazywany jest także zbyt długotrwały proces planowania i realizacji projektów inwestycyjnych w tym sektorze.

Systematycznie rozbudowywana i modernizowana jest infrastruktura **transportu lotniczego**. Transport lotniczy obsłużył w 2014 r. około 1% pasażerów ogółem i zwiększył się od 2013 r. w zestawieniu ze spadkami w przypadku transportu kolejowego i drogowego. Do najważniejszych portów lotniczych, pod względem liczby obsługiwanych pasażerów należą porty w Warszawie, Krakowie, Gdańsku i Katowicach. W 2014 r. ruch pasażerów w portach lotniczych (bez tranzytu) zwiększył się o 8,1% w porównaniu z 2013 r. W 2015 r. nastąpił dalszy wzrost liczby pasażerów – o 12,5% w porównaniu z 2014 r. i wyniósł on ok. 30,5 mln osób. Z punktu widzenia obecnego natężenia ruchu lotniczego nie występują braki w przepustowości infrastruktury lotniczej.

Wykorzystanie przez władze regionalne środków funduszy strukturalnych z perspektywy finansowej na lata 2007–2013 umożliwiło rozwój sieci lotnisk regionalnych. Dane Urzędu Lotnictwa Cywilnego<sup>96</sup> wskazują jednak, iż szereg lotnisk regionalnych nie jest w stanie pokryć kosztów uruchomienia i funkcjonowania ze względu na niewystracającą liczbę pasażerów zainteresowanych ofertą. Po części związane to jest z problemem w zakresie planowania ciągłości inwestycji w rozbudowę powiązanej sieci transportowej. Gorsze niż w krajach UE-15 jest skomunikowanie niektórych lotnisk z regionalnymi ośrodkami miejskimi,

<sup>89</sup> <http://www.acea.be/statistics/tag/category/average-vehicle-age>

<sup>90</sup> Eurostat - road\_go\_ca\_hac, dane za 2014 r.

<sup>91</sup> GUS – Transport - wyniki działalności w 2015 r.

<sup>92</sup> GUS – Transport - wyniki działalności w 2015 r.

<sup>93</sup> Eurostat, tran\_hv\_firmod

<sup>94</sup> GUS – Transport - wyniki działalności w 2015 r.

<sup>95</sup> Zalecenia Rady Unii Europejskiej w sprawie krajowego programu reform Polski na 2015 r. oraz zawierające opinie Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2015 r. (Dz. Urz. UE C 272 z 18.08.2015, str. 91)

<sup>96</sup> [http://www.ulc.gov.pl/\\_download/regulacja\\_rynkulc/statystyki/calylc\\_rok\\_2015/wg\\_portow\\_lotniczych\\_4kw2015\\_v1.pdf](http://www.ulc.gov.pl/_download/regulacja_rynkulc/statystyki/calylc_rok_2015/wg_portow_lotniczych_4kw2015_v1.pdf)

m.in. siecią kolejową, a w szczególności ponadregionalną. Powoduje to strukturalne trudności pozyskania klientów dla linii lotniczych, a tym samym zapewnienia finansowania dla sieci lotnisk regionalnych.

**Szlaki żeglugowe** nie tworzą spójnej sieci śródlądowych dróg wodnych. Długość śródlądowych dróg wodnych od 2000 r. systematycznie spada i w 2014 r. wynosiła 3655 km. Wymagania stawiane drogom o znaczeniu międzynarodowym (klasy IV i V) w 2015 r. spełniało w Polsce 5,9% dróg wodnych (214 km). Udział dróg tej klasy, zapewniających parametry niezbędne do nowoczesnej żeglugi, w ogólnej długości dróg wodnych w Polsce nie zmienił się od 2007 r.<sup>97</sup> Wykorzystanie żeglugi śródlądowej, zarówno w przypadku transportu pasażerów, jak i towarów jest znacząco niższe niż wynosi średnia unijna.

Lepiej wygląda sytuacja **portów morskich**, których rola gospodarcza w basenie Morza Bałtyckiego stopniowo rośnie. Największe znaczenie pod względem wielkości przeładunków mają porty w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu. Mniejszą rolę odgrywają porty m.in. w Kołobrzegu, Darłowie, Elblągu i Policach, których znaczenie pod względem udziału w przeładunkach nie jest duże, jednakże pełnią istotną rolę aktywizującą obszary, na których są zlokalizowane.

W 2015 r. obroty ładunkowe w polskich portach wyniosły ok. 69,7 mln ton, tj. prawie 21% więcej niż w 2011 r., kiedy były na poziomie ok. 57,7 mln ton<sup>98</sup>. Chociaż oferta przeładunkowa polskich portów jest zbliżona do standardów w regionie Morza Bałtyckiego, wolumen obsługiwanych w nich ładunków jest znacznie mniejszy niż w przypadku portów niemieckich, duńskich czy szwedzkich i niewiele większy od tego właściwego dla portów łotewskich czy litewskich<sup>99</sup>. Warto odnotować, że rok 2015 był rekordowy dla Gdańska i polskiej gospodarki morskiej w zakresie przeładowanych towarów<sup>100</sup>. W dalszym ciągu polskie porty wymagają poprawy dostępu od strony morza (pogłębianie i utrzymywanie podejściowych torów wodnych) i lądu (powiązanie z lądową siecią transportową).

Stan rozwoju transportu intermodalnego<sup>101</sup> w Polsce jest niezadowolający pomimo poprawy całej infrastruktury logistycznej i dostosowania jej do standardów europejskich. Średnia gęstość rozmieszczenia terminali kontenerowych w przeliczeniu na powierzchnię kraju (ok. 1 terminal na 10 tys. km<sup>2</sup>) nie odbiega od średniej europejskiej (0,9 terminala na 10 tys. km<sup>2</sup>). Jest ona jednak wyraźnie niższa od średniej dla krajów o największym udziale przewozów intermodalnych w rynku kolejowym, takich jak: Holandia (11,9/10 tys. km<sup>2</sup>), Belgia – (7,1/10 tys. km<sup>2</sup>) i Niemcy (4,1/10 tys. km<sup>2</sup>). Główną przeszkodą rozwoju sektora (poza wielkością zgłaszanego popytu) jest niewystarczająca liczba tzw. centrów logistycznych, które obok podstawowej obsługi przeładunkowej powinny oferować usługi dodatkowe, zły stan infrastruktury kolejowej, a także wysokie stawki za dostęp do tej infrastruktury.

Stale widoczny wzrost przejazdów samochodami osobowymi (o 54,5% w przeliczeniu na osoby w latach 2003–2011) przekłada się na wzrost przejazdów w miastach i otaczających je obszarach wiejskich. Ma na to wpływ postępująca suburbanizacja dużych ośrodków miejskich, w których problemy transportowe stanowią jedną z barier rozwojowych i ograniczają zasięg rynków pracy oraz zaspokajanie potrzeb miejskiego rynku pracy przez mieszkańców z obszarów wiejskich. Sytuacja ta wynika częściowo z nieoptymalnego sposobu funkcjonowania systemów **transportu zbiorowego w miastach oraz niedostatecznej jego dostępności dla mieszkańców obszarów funkcjonalnych tych miast** (głównie obszary miejsko-wiejskie i wiejskie). Spowodowane to jest brakiem zintegrowanej przestrzeni i funkcjonalnie oferty transportu publicznego (w miastach, a także poza miastami), nadal niskim wykorzystaniem tzw. **Inteligentnych Systemów Transportowych**<sup>102</sup>, niewystarczająco rozwiniętą infrastrukturą oraz brakiem nowoczesnego, niskoemisyjnego taboru. Oprócz odczuwalnych dysfunkcji w systemie transportowym przestarzały tabor przyczynia się w znaczącym stopniu do zwiększonej emisji zanieczyszczeń w miastach. W 2015 r. w Polsce było prawie 12 tys. autobusów służących do obsługi transportu miejskiego, z czego jedynie 419 stanowiły

<sup>97</sup> GUS – Transport wodny śródlądowy w Polsce w 2015 r.

<sup>98</sup> GUS - Rocznik statystyczny gospodarki morskiej 2015.

<sup>99</sup> Eurostat - tran\_r\_mago\_nm; dane za 2013 r.

<sup>100</sup> Raport z przebiegu realizacji polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej w 2015 r. przygotowany przez Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>101</sup> Transport intermodalny rozumiany jako przewóz ładunków wykorzystujący więcej niż jeden rodzaj transportu. Najważniejszą zasadą jest wykorzystanie tylko jednej jednostki ładunkowej, np. kontenera, na całej trasie przewozów, bez przeładunku samego towaru przy zmianie środka transportu.

<sup>102</sup> Intelligentne Systemy Transportowe (ITS) – systemy wykorzystujące technologie informacyjne i komunikacyjne w obszarze transportu drogowego, obejmującym infrastrukturę, pojazdy i jego użytkowników, a także w obszarach zarządzania ruchem i zarządzania mobilnością oraz do interfejsów z innymi rodzajami transportu.

autobusy na alternatywne paliwo (gazowe lub elektryczne). W 2014 r. 31 miast, w tym 13 miast Konurbacji Śląskiej oraz 5 miast aglomeracji łódzkiej, posiadało ponad 2300 km linii tramwajowych. Tylko jedno miasto – Warszawa – posiada metro. W 21 polskich miastach i gminach działają sezonowo wypożyczalnie rowerów publicznych, a liczba jednorazowych wypożyczeń w roku 2015 w sześciu miastach (Warszawa, Łódź, Wrocław, Lublin, Białystok, Poznań) sięgnęła ponad 6 mln. Duże ośrodki miejskie rozważają wprowadzenie systemu samochodów publicznych.

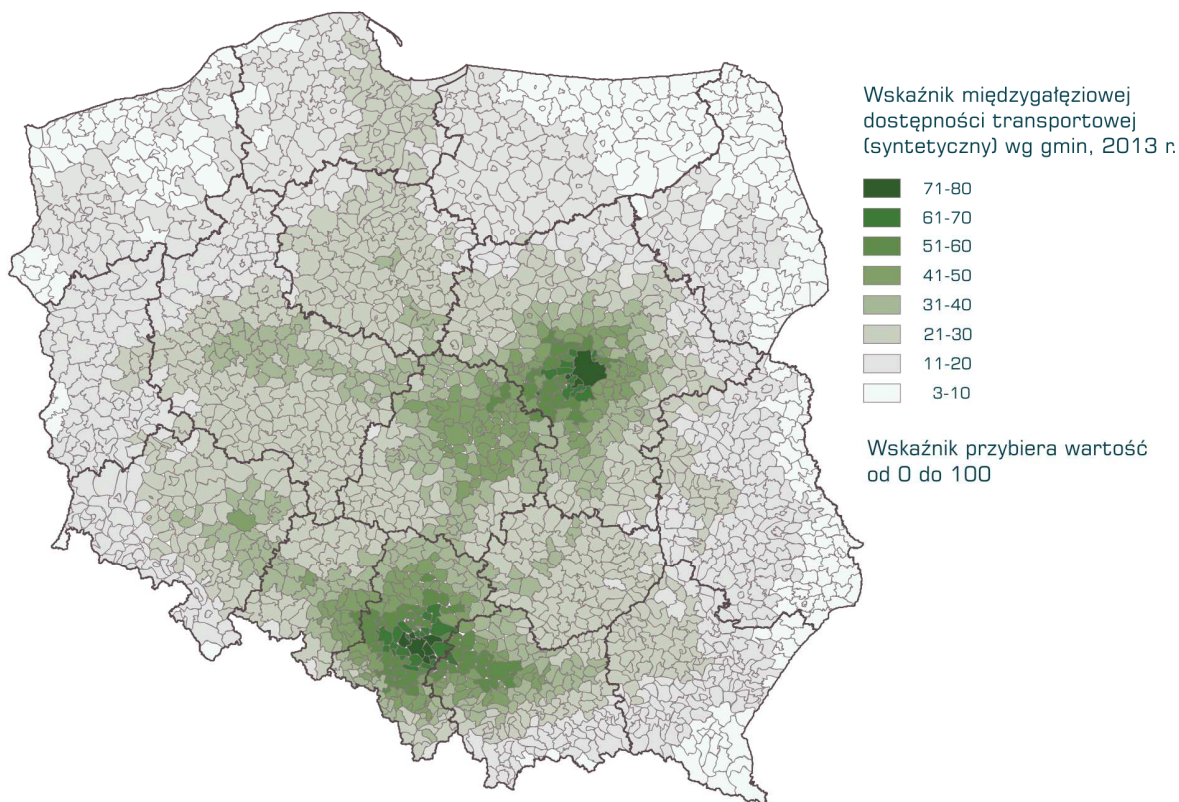
Istniejące systemy transportu publicznego w niewystarczającym stopniu uwzględniają wyzwania demograficzne starzejącego się społeczeństwa, zmieniające się preferencje do rezygnacji z korzystania z samochodów osobowych na rzecz transportu publicznego. Szczególne znaczenie w kontekście poprawy dostępności do regionalnych ośrodków miejskich, ale także usprawnienia transportu publicznego w niektórych miastach, mają pasażerskie przewozy kolejowe. Ich wykorzystanie jest w dużym stopniu uzależnione od sposobu finansowania, ale także integracji z miejskimi systemami transportu publicznego.

**Niski poziom rozwoju infrastruktury transportowej na obszarach wiejskich jest poważną barierą w rozwoju przedsiębiorczości oraz mobilności na rynku pracy.** Dotyczy to zarówno poziomu nasycenia obszarów wiejskich infrastrukturą transportową, jak również odpowiedniej jakości infrastruktury komunikacyjnej (w szczególności – brak rozwiązań systemowych obejmujących m.in. zintegrowanie różnych środków transportu i komunikacji). Na większości obszarów wiejskich występuje poważny problem dotyczący braku połączeń w ramach komunikacji publicznej. Sytuację tę niekiedy tłumaczy niska efektywność połączeń, w szczególności na obszarach o małej gęstości zaludnienia i znacznie rozproszonej zabudowie. Z drugiej strony gminy wiejskie lub miejsko-wiejskie mają największe potrzeby w zakresie dowozu dzieci do szkoły oraz modernizacji lokalnej infrastruktury transportowej.

Od wejścia do Unii Europejskiej stopniowo poprawia się **dostępność polskiej przestrzeni** we wszystkich wymiarach: w skali międzynarodowej, krajowej (łączenie ośrodków wojewódzkich), regionalnej (integracja największych miast z ich zapleczem i mniejszymi ośrodkami) oraz lokalnej (w szczególności na obszarach wiejskich), lecz nadal nie jest wystarczająca w stosunku do potrzeb mieszkańców i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Stan spójności wewnętrznej polskiej przestrzeni obrazuje m.in. wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej (MDT), którego wysokie wartości cechują największe ośrodki miejskie (m.st. Warszawa, Konurbacja Śląska), a także szlaki łączące te ośrodki. W latach 2007–2014 dostępność transportowa województw we wschodniej Polsce zwiększyła się w stopniu mniejszym niż na zachodzie kraju (odpowiednio o 2,86 i 3,46 pkt).

Rysunek 16. Międzygałęziowa dostępność transportowa



Źródło: Komornicki T., Rosik P., Stępnik M., 2014, Oszacowanie wartości WMDT i wskaźników gałęziowych na potrzeby dokumentów programowych i strategicznych dot. perspektywy finansowej 2014-2020, IGiPZ PAN, Warszawa.

Pomimo znaczącego przyrostu długości dróg ekspresowych i autostrad w ostatnich latach, ich sieć nie obejmuje wszystkich miast wojewódzkich, a ich gęstość jest znacząco niższa od wskaźników w pozostałych krajach UE (również w przypadku krajów V4).

Chociaż długość linii kolejowych jest relatywnie wysoka na tle innych krajów Unii, większość głównych aglomeracji nie jest połączona siecią umożliwiającą przejazd pociągów pasażerskich ze średnią prędkością techniczną powyżej 160 km/h. W 2015 r. zaledwie kilka miast wojewódzkich było połączonych liniami kolejowymi o maksymalnej prędkości rozkładowej 160 km/h (np. Warszawa, Gdańsk, Poznań, Kraków). Około 13% długości sieci kolejowej stanowią linie kolejowe dostosowane do prędkości od 120 km/h do 160 km/h<sup>103</sup>.

Pełna integracja z jednolitym rynkiem europejskim jest nadal utrudniona, ze względu na niezakończone inwestycje drogowe i kolejowe na sieci TEN-T, w szczególności z krajami bałtyckimi i południem Europy oraz znikomą integracją żeglugi śródlądowej z pozostałymi gałęziami transportu. Dodatkowo gęstość sieci dróg szybkiego ruchu nie jest równomiernie rozłożona. Regionalnie najgorsza dostępność dotyczy Polski Wschodniej, Pomorza Środkowego i terenów przygranicznych. Większość miast Polski Wschodniej pozostaje bez pełnych połączeń drogami ekspresowymi z Warszawą, Trójmiastem i Krakowem. Gęstość sieci drogowej, jak i kolejowej w Polsce Wschodniej jest mniejsza niż przeciętnie. System organizacji transportu (brak dogodnego dojazdu) dodatkowo ogranicza rozwój małych miast i części obszarów wiejskich.

<sup>103</sup> Dane Urzędu Transportu Kolejowego za 2015 r. (<http://www.utk.gov.pl/pl/analizy-i-monitoring/oceny-roczne/2015/7919,OcenaFunkcjonowania-Rynku-Transportu-Kolejowego-i-Stanu-Bezpieczenstwa-Ruchu-Ko.html>), rys. 106, s. 124 materiału UTK).



## II. Cel i oczekiwane efekty

### **Zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawa warunków świadczenia usług związanych z przewozem towarów i pasażerów**

Rozwój infrastruktury transportowej, jako element dostępności transportowej, wpływa na konkurencyjność Polski i jej regionów, a także sektorów gospodarki czy poszczególnych przedsiębiorstw. Równoległe do budowy i modernizacji materialnej na rozwój infrastruktury wpływa też sposób jej wykorzystania.

W horyzoncie roku 2030 zakłada się osiągnięcie przepustowości transportowej umożliwiającej efektywne funkcjonowanie całego systemu transportowego poprzez uzyskanie efektu sieciowego w ujęciu międzygałęziowym, zapewniającego sprawną obsługę transportową społeczeństwa i gospodarki, a także przyczyniającego się do obniżenia negatywnego oddziaływania na środowisko oraz zdrowie i jakość życia.

Efektom działań w tym obszarze będzie zbudowanie wielogałęziowej (kolej, drogi, sieci aglomeracyjne, sieci żeglugi śródlądowej i morskiej, porty lotnicze), zintegrowanej i uzupełniającej się sieci transportowej. Pozwoli ona m.in. na ograniczanie jednostkowych kosztów transportu, poprawę bezpieczeństwa, jakości usług transportowych w przewozie towarów i pasażerów, dostępności transportowej w wymiarze europejskim, krajowym i lokalnym, a także ograniczenie emisji zanieczyszczeń pochodzących z tego sektora. Istotnym rezultatem będzie również zapewnienie odpowiedniego nasycenia systemu transportowego w Polsce usługami cyfrowymi opartymi o inteligentne systemy transportowe zmniejszające kongestie, podnoszące poziom bezpieczeństwa użytkowników infrastruktury i uczestników ruchu, integrujące wszystkich zarządców infrastruktury w ramach jednego systemu zarządzania ruchem.

Tym samym zaprogramowane działania oraz inwestycje wpisują się w politykę transportową Unii Europejskiej określoną w *Białej Księdze Komisji Europejskiej z roku 2011*<sup>104</sup>. Dotyczy to zwłaszcza jej następujących celów:

- ⇒ zapewnienia wzrostu sektora transportu i wspierania mobilności przy jednoczesnym osiągnięciu celu obniżenia emisji o 60%;
- ⇒ stworzenia efektywnej sieci multimodalnego podróżowania i transportu między miastami;
- ⇒ rozwoju ekologicznego transportu miejskiego i możliwości dojazdu do pracy.

Wsparcie publiczne będzie w najbliższych latach nakierowane m.in. na większe wykorzystanie potencjału transportu kolejowego w obszarze transportu międzynarodowego, regionalnego, między- i wewnątrz aglomeracyjnego, a także w zakresie przewozów intermodalnych w relacjach międzykontynentalnych (Jedwabny Szlak). Dodatkowo, poza ograniczeniem negatywnego wpływu na środowisko, zmiana taka spowoduje skrócenie czasu podróży, wzrost bezpieczeństwa transportowanych kolejną ładunków oraz zmniejszenie kosztów transportu, a także poprawę bezpieczeństwa na drogach.

<sup>104</sup> *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu* /\* COM/2011/0144 końcowy

Rysunek 17. Sieć kolejowa 2030, lotniska, porty i drogi wodne



**Sieć kolejowa**

- O prędkości 160 km/h i wyższej (przebieg studialny)
- O prędkości 160 km/h i wyższej
- O prędkości 120-160 km/h
- O prędkości 100-120 km/h
- Wybrane połączenia niższych prędkości
- Wybrane połączenia poza granice kraju

**Porty**

Morskie

- O podstawowym znaczeniu dla gospodarki
- Pozostałe o istotnym znaczeniu

Śródlądowe

- Główne porty śródlądowe
- Śródlądowe

**Drogi wodne\***

- Minimum IV klasy żeglowności
- Użegłowanie Dolnej Wisły\*
- Połączenie Odry z Wisłą\*
- Połączenie Odry z Dunajem\*
- Do realizacji w dalszej perspektywie
- Morska droga wodna i tor podejściowy, w tym trasy żeglugowe HELCOM
- TSS Ławica Słupska

**Lotniska ponadlokalne**

- Krajowe (im. Chopina)
- Regionalne

**Granice morskie**

- Morza terytorialnego
- Wyłącznej strefy ekonomicznej
- Strefa sporna z Królestwem Danii

- Terminale intermodalne
- Terminal LNG

\* Użegłowanie dróg wodnych zgodnie z Zakończonymi do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016 - 2020 z perspektywą do roku 2030, realizacja inwestycji na podstawie planów/programów, dla których została przeprowadzona strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, zgodnie z przepisami krajowymi i wspólnotowymi.

Priorytetem jest dokończenie sieci drogowej zapewniającej połączenia w oparciu o autostrady i drogi ekspresowe pomiędzy największymi ośrodkami w kraju, połączenia transgraniczne: Polska – kraje bałtyckie (*Via Baltica*) i Polska – Południe (*Via Carpatia*). Podjęte zostaną również działania w zakresie odbudowy możliwości transportowych polskich szlaków wodnych (zwłaszcza Odry oraz dolnej Wisły). Transport rzeczny będzie promowany jako konkurencyjny i niskoemisyjny środek transportu, m.in. w tzw. logistyce miejskiej.



W miastach rozwijane będą zintegrowane systemy transportu publicznego przy wykorzystaniu niskoemisyjnych środków transportu, szczególnie pojazdów szynowych i elektrycznych autobusów. Stworzone zostaną łańcuchy ekomobilności, poprawiające warunki przemieszczania się rowerem i pieszo. Miasta będą lepiej skomunikowane z obszarami funkcjonalnymi, a indywidualny transport samochodowy zostanie ograniczony, szczególnie w centrach miast.

Na obszarach wiejskich będą kontynuowane działania w zakresie budowy i modernizacji podstawowej infrastruktury transportowej (drogi lokalne, infrastruktura towarzysząca, ścieżki rowerowe, środki transportu zbiorowego) oraz rozwoju usług transportu zbiorowego.

W zakresie transportu lotniczego, w celu zwiększenia efektywności i rentowności portów lotniczych, realizowane będą działania związane z inwestycjami w części lotniczej (*airside*) portów lotniczych, poprawą bezpieczeństwa, infrastrukturą komunikacji nawigacyjnej i dozoru, systemami zarządzania ruchem lotniczym oraz ochroną środowiska. Niezbędne będzie również powiązanie poszczególnych portów z siecią transportową oraz regionalnymi centrami gospodarczymi drogami kolejowymi.

### III. Wskaźniki pomiaru skuteczności realizacji celu

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej (WMDT)	wskaźnik syntetyczny	35,9 (2015)	<b>43 (2023)</b>	45	Badanie MR – PAN
Udział masy ładunków transportu intermodalnego w ogólnej masie ładunków przewożonej transportem kolejowym	%	4,63 (2015)	<b>5–6 (2020)</b>	.	UTK
Długość linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością techniczną powyżej 160 km/h	km	90 (2015)	<b>350 (2023)</b>	.	KPK
Średnia prędkość kursowania pociągów towarowych na sieci linii PLK S.A.	km/h	27 (2015)	<b>40 (2023)</b>	.	KPK
Liczba przewozów pasażerskich komunikacją miejską w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich	szt.	166,8 (z metrem) (2015)	200	220	GUS
Udział autobusów na alternatywne paliwo w ogólnej liczbie autobusów służących do obsługi transportu miejskiego	%	3,6 (2015)	<b>4,2</b>	16	GUS
Długość śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym	km	214 (2015)	.	1186,1 (2030)	GUS/MGMIŻŚ

### IV. Kierunki interwencji

#### 1. Budowa zintegrowanej, wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce

Istotnym czynnikiem wspierającym rozwój gospodarki jest zapewnienie sprawnych połączeń umożliwiających dostawy produktów i surowców dla przedsiębiorstw oraz ułatwiających przemieszczanie się ludzi. Podejmowane inwestycje transportowe muszą być ekonomicznie uzasadnione, a ich efektem powinno być zarówno zmniejszenie kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw, jak i zwiększenie bezpieczeństwa uczestników transportu (zarówno w obrębie transportu pasażerskiego, jak i towarowego).

Szczególne znaczenie ma poprawa dostępności transportowej do rynków pracy, obiektów użyteczności publicznej, jak i zwiększanie mobilności mieszkańców w obszarach słabo dostępnych transportowo. W tym zakresie ważną rolę odgrywa publiczny transport zbiorowy, w tym transport kolejowy.

Istotne znaczenie dla obniżenia negatywnego oddziaływania transportu drogowego na zdrowie i jakość życia ludności, poprawy bezpieczeństwa, skrócenia czasu przejazdu, ograniczenia zanieczyszczeń oraz

zmniejszenia kongestii będą miały m.in. inwestycje w zakresie budowy drogowych obejść miast. Budowa obwodnic poprawi funkcjonowanie miast najbardziej dotkniętych niedogodnościami wynikającymi z ruchu tranzytowego. Poprzez wyeliminowanie wąskich gardel w transporcie drogowym możliwe będzie zredukowanie ryzyka powstawania korków i zwiększenie płynności jazdy. W konsekwencji nastąpi poprawa bezpieczeństwa ruchu. Wyprowadzenie przejazdów tranzytowych z obszarów zamieszkania wpłynie również na ograniczenie negatywnego oddziaływania tego rodzaju transportu na życie i zdrowie ludności. W konsekwencji umożliwi to redukcję kosztów społecznych, jak i obniżenie wydatków związanych z negatywnymi skutkami transportu.

Wyzwaniem jest rozwój transportu przy ograniczaniu oddziaływania na środowisko, w tym emisji spalin. Tu szczególne znaczenie będzie miało zwiększenie roli przewozów koleją (zarówno towarowych, jak i pasażerskich), rozwój transportu intermodalnego, wykorzystanie alternatywnych systemów napędowych oraz rozwój oferty transportu zbiorowego. Innym instrumentem ograniczania oddziaływania na środowisko jest badanie oddziaływań na środowisko i jego elementy, w tym krajobraz, zdrowie ludzi i obszary Natura 2000, prowadzone w celu zmniejszenia presji na środowisko związanej z konkretną inwestycją i ograniczenia jej skutków. Działanie to ma postać procedur ocen oddziaływania na środowisko, które będą wykonywane, zgodnie z przepisami krajowymi i wspólnotowymi, w stosunku do inwestycji transportowych wynikających z realizacji *Strategii*, w tym planów/programów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030.

#### Działania do 2020 r.:

- Przygotowanie długofalowej i kompleksowej polityki rozwoju transportu, zawierającej plan zintegrowanego oraz zgodnego z wymogami ochrony środowiska rozwoju wszystkich gałęzi transportu.
- Wdrożenie nowego systemu planowania rozwoju infrastruktury transportowej – uwzględnienie potrzeb poszczególnych rodzajów transportu (drogowy, kolejowy, wodny śródlądowy, morski, lotniczy) oraz zmieniających się wzorców mobilności społecznej i potrzeb gospodarczych w tym obszarze.
- Modyfikacja algorytmu podziału środków w mechanizmie finansowania rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej oraz sposobu oceny składanych przez JST wniosków, z uwzględnieniem syntetycznego wskaźnika peryferyjności czasowej.
- Promocja wzorców zrównoważonej mobilności w polskim społeczeństwie, w tym wykorzystywania transportu publicznego (zwłaszcza transportu kolejowego).
- Poprawa stanu taboru pasażerskiego transportu drogowego i kolejowego wykorzystywanego do usług przewozowych użyteczności publicznej.
- Poprawa parametrów technicznych infrastruktury liniowej transportu drogowego i kolejowego, a także modernizacja dworców i przystanków kolejowych do jednolitych standardów – przystosowanie sieci transportowej do zwiększenia jakości usług transportu publicznego, a także potrzeb osób o ograniczonej mobilności (wiek, niepełnosprawność).
- Przygotowanie systemu wspierającego transport wodny śródlądowy poprzez inicjatywy dotyczące poprawy stanu floty (w tym jej unowocześnienia), rozwój kompetencji pracowników oraz stworzenia mechanizmów koordynacji oferty przewozowej (umożliwianie włączenia sektora w transport intermodalny).
- Działania poprawiające bezpieczeństwo w ruchu drogowym, kolejowym, a także w innych gałęziach transportu, wdrożenie systemów zarządzania ruchem, w tym ITS, ERTMS, systemu żeglugi powietrznej (SESAR), kontynuacja programu wdrażania systemów informacji rzecznej (RIS).
- Promocja transportu intermodalnego oraz kombinowanego, jako alternatyw względem transportu lądowego – wykorzystanie potencjału zarówno podmiotów publicznych, jak również przedsiębiorstw oraz partnerów społeczno-gospodarczych.
- Stworzenie przewoźnikom kolejowym możliwości przygotowania atrakcyjnej oferty kolejowych przewozów towarowych zwiększających udział transportu kolejowego w tym segmencie usług (poprzez poprawę parametrów kolejowej infrastruktury liniowej, punktowej oraz wyposażenia wykorzystywanego w przewozach towarowych), uwzględniającej wymogi kosztowe utrzymania nowoczesnego parku taborowego i infrastruktury kolejowej.

- Sporządzenie analizy możliwości realizacji kolei dużych prędkości i podjęcie decyzji o ewentualnej jej budowie w latach 2020–2030.
- Sporządzenie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko dla planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030 i ocen oddziaływania na środowisko inwestycji realizowanych w oparciu o te plany.
- Prowadzenie analiz dotyczących Centralnego Portu Lotniczego i ewentualne podjęcie decyzji o jego budowie lub zaadresowanie jego funkcji na podstawie rozbudowy już istniejącej infrastruktury portów lotniczych.

#### Działania do 2030 r.:

- Powiązanie Polski z korytarzami sieci bazowej TEN-T: Bałtyk – Adriatyk oraz Morze Północne – Bałtyk. Podejmowane inwestycje dotyczyć będą wszystkich rodzajów transportu (drogowy, kolejowy, wodny śródlądowy, morski, lotniczy). W szczególności dotyczy to:
  - dokończenia budowy systemu autostrad i dróg szybkiego ruchu;
  - modernizacji sieci kolejowej, w tym trakcji oraz przejazdów kolejowych;
  - odbudowy możliwości transportowych dróg wodnych (parametry IV klasy żeglowności) – na wybranych, uzasadnionych ekonomicznie i ekologicznie odcinkach.
- Rozwój infrastruktury transportowej o charakterze regionalnym i lokalnym (zwłaszcza w obszarze transportu drogowego i kolejowego oraz w ograniczonym zakresie wodnego śródlądowego), włączającego obszary o słabej dostępności (m.in. obszary wiejskie, przygraniczne i peryferyjne) w procesy gospodarcze i rozwojowe.
- Powiązanie lokalnych i regionalnych ośrodków gospodarczych z aglomeracjami, głównymi miastami oraz ich obszarem funkcjonalnym z wykorzystaniem transportu drogowego i kolejowego.
- Dostosowanie istniejącej sieci dróg krajowych do ruchu na terenach miast oraz ich obszarów funkcjonalnych (ruch tranzytowy, wymogi względem ruchu niezmotoryzowanego).
- Wdrożenie systemów informatycznych i telekomunikacyjnych (telematyki transportowej) we wszystkich rodzajach transportu, z uwzględnieniem kosztów oraz potencjalnych zysków (różnych dla poszczególnych gałęzi transportu). W szczególności dotyczy to wdrożenia:
  - Inteligentnych Systemów Transportowych (ITS) w miastach i ich obszarach funkcjonalnych;
  - Rzecznego Systemu Informacyjnego (RIS) na obszarze Dolnej Odry;
  - Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS) na głównych trasach.
- Rozwój infrastruktury wspierającej transport intermodalny, w szczególności poprzez:
  - powiązanie portów morskich oraz portów wodnych śródlądowych z lądową siecią transportową (drogową i kolejową);
  - dalszy rozwój potencjału polskich centrów logistycznych – wsparcie unowocześnienia oferowanych usług.
- Wdrożenie systemu wsparcia sektora transportu wodnego śródlądowego w zakresie: modernizacji taboru, rozwoju kompetencji i kadr sektora, tworzenia mechanizmów współpracy podmiotów sektora w świadczeniu usług transportowych.
- Podejmowanie działań wspierających rozwój sektora transportu lotniczego w zakresie: polepszenia przepustowości nawigacyjnej, ochrony i bezpieczeństwa ruchu lotniczego, wskazanie sposobu powiązania transportem publicznym (drogowym i kolejowym) portów lotniczych z miastami oraz ich obszarami funkcjonalnymi.
- Podejmowanie działań umożliwiających bezpieczną integrację bezałogowych statków powietrznych z lotnictwem załogowym w cywilnej przestrzeni powietrznej.

#### **Projekty strategiczne:**

##### **Sektor transportu drogowego:**

**Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023** (z perspektywą do 2025 r.) – zapewniający dokończenie budowy najważniejszych ciągów dróg ekspresowych i autostrad oraz obwodnic, a także realizacja działań inwestycyjnych poprawiających bezpieczeństwo ruchu drogowego.

**Krajowy System Zarządzania Ruchem** – jednolity, zintegrowany system teleinformatyczny, umożliwiający dynamiczne zarządzanie ruchem w sieci dróg krajowych oraz wsparcie procesów utrzymania infrastruktury drogowej zarządzanej przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad poprzez zastosowanie zaawansowanych usług inteligentnych systemów transportowych. Celem będzie również integracja z systemami ITS wdrażanymi przez innych zarządców dróg, w tym na obszarach miejskich.

**Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020** – zakładający zwiększenie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego tj. zmniejszenie liczby wypadków, obniżenie o połowę liczby zabitych na polskich drogach, ograniczenie o 40% liczby ciężko rannych, walka z nadmierną prędkością oraz poprawa bezpieczeństwa pieszych, rowerzystów i motocyklistów.

#### Sektor transportu kolejowego:

**Krajowy Program Kolejowy** – zapewniający połączenie do 2023 r. ośrodków wojewódzkich zmodernizowanymi liniami kolejowymi, co najmniej do średniej prędkości kursowania pociągów pasażerskich 100 km/h, oraz wdrażanie Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS) na najważniejszych szlakach kolejowych.

**Program zarządzania i przebudowy dworców kolejowych** – zwiększenie liczby dworców kolejowych spełniających współczesne wymagania pasażerów korzystających z usług transportu kolejowego w ramach różnego rodzaju segmentów przewozów pasażerskich.

**Program wieloletni w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów** – przyczyniający się do poprawy dostępności transportowej i spójności komunikacyjnej poszczególnych regionów kraju.

**Unowocześnienie parku taboru kolejowego (pasażerskiego i towarowego)** – poprawa warunków świadczenia usług związanych z przewozem towarów i pasażerów.

#### Sektor transportu wodnego śródlądowego i morskiego:

**Program rozwoju polskich portów morskich do roku 2020** (z perspektywą do 2030 roku) – celem głównym programu jest poprawa konkurencyjności polskich portów morskich oraz wzrost ich udziału w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju i podniesienie rangi portów morskich w międzynarodowej sieci transportowej.

**Rozwój sektora żeglugi śródlądowej** obejmujący rozwój śródlądowych dróg wodnych w Polsce, wzmocnienie kapitału ludzkiego dla żeglugi, rozwój floty polskich statków śródlądowych oraz szersze gospodarcze i społeczne wykorzystanie powstałej infrastruktury w rozwoju lokalnym.

**Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślaný z Zatoką Gdańską** zapewniającej dostęp do Portu Elbląga kanałem żeglugowym przez Mierzeję Wiślaną.

#### **Obszar międzysektorowy:**

**Rozwój transportu intermodalnego** – określenie działań, w tym niezbędnych inwestycji w infrastrukturę transportu, zapewniających zwiększenie przewozów intermodalnych.

## **2. Zmiany w indywidualnej i zbiorowej mobilności**

Działania powinny być nakierowane na podniesienie efektywności i atrakcyjności transportu publicznego, który zachęci mieszkańców do zmiany środka transportu z indywidualnego na zbiorowy.

Sprzyjać temu będzie m.in. rozwój Inteligentnych Systemów Transportowych, w tym systemów zarządzania ruchem oraz systemów informacji pasażerskiej i umożliwiających planowanie podróży różnymi rodzajami transportu. Transport w coraz większym stopniu musi uwzględniać zmiany demograficzne (w szczególności wyzwania dla mobilności osób starszych oraz niepełnosprawnych). Rozbudowa systemów transportu publicznego powinna, w coraz większym stopniu, być impulsem do właściwego wykorzystania przestrzeni i planowania miast i ich obszarów funkcjonalnych.

Zwiększenie wykorzystania taboru niskoemisyjnego będzie nie tylko impulsem rozwoju technologicznego dla polskiej gospodarki, ale przede wszystkim pomoże w ograniczeniu emisji zanieczyszczeń powietrza i gazów cieplarnianych. Wsparciem będzie również promocja niskoemisyjnych pojazdów. Wymaga to jednak rozwoju infrastruktury zaopatrzenia w paliwo.

Dla obsługi mieszkańców dojeżdżających do miast wymagana jest poprawa stanu infrastruktury i funkcjonowania taboru wykorzystywanego w przewozach aglomeracyjnych (regionalnych) oraz zintegrowanie przewozów kolejowych z transportem miejskim, także w zakresie wspólnego biletu. Kolej oraz transport miejski mogą odegrać dużą rolę w połączeniu miast oraz ich obszarów funkcjonalnych z portami lotniczymi.

#### Działania do 2020 r.:

- Włączenie publicznego transportu zbiorowego w aglomeracjach w projekt „Wspólny Bilet”, tj. integracja biletowa pasażerskiego transportu kolejowego z innymi środkami publicznego transportu zbiorowego.
- Przygotowanie mechanizmów koordynacji zasad świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego na poziomie województwo – powiat – gmina. Należy uwzględnić zmieniające się potrzeby lokalnych społeczności (edukacja, praca, rozrywka), tak aby móc zmniejszyć udział indywidualnego transportu w podstawowych dojazdach, a także przeciwdziałać procesowi niekontrolowanej suburbanizacji.
- Promocja mechanizmów zarządzania i poprawy transportu publicznego w miastach i w ich obszarach funkcjonalnych. Przegląd niezbędnych działań (prawnych, organizacyjnych oraz inwestycyjnych) sprzyjających poprawie funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, przechodzeniu na tabor niskoemisyjny i wyprowadzania niskoemisyjnych pojazdów samochodowych, a także stref z zakazem ruchu.
- Działania na rzecz zmniejszenia udziału przejazdów indywidualnym transportem zmotoryzowanym i zachęcenia do korzystania z transportu publicznego. Promocja ruchu rowerowego i pieszego.
- Rozbudowa łańcuchów ekomobilności w miastach i ich obszarach funkcjonalnych.
- Wsparcie dla systemów współdzielenia pojazdów, zwłaszcza na obszarach wiejskich – rozwiązanie zmniejszające koszty indywidualnego dojazdu do pracy, a także presję na środowisko naturalne.

#### Działania do 2030 r.:

- Stopniowa wymiana taboru wykorzystywanego do świadczenia usług publicznego transportu na ekologiczny, niskoemisyjny, przystosowany do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych.
- Budowa systemów ładowania pojazdów niskoemisyjnych.
- Dokończenie budowy II linii metra w Warszawie oraz linii tramwajowych w miastach dysponujących takim środkiem transportu miejskiego. Tam, gdzie nie ma możliwości obsługi pasażerów w systemie tzw. szybkiej kolei miejskiej czy metrem, promowanie wprowadzenia systemu szybkiego transportu miejskiego z pojazdami, które poruszają się po wyznaczonych tylko dla nich pasach ruchu. Rozwój kolejowych pasażerskich przewozów aglomeracyjnych (regionalnych) jako dogodnej formy obsługi terenów wiejskich oraz dojazdu do miast i portów lotniczych.
- Wdrożenie zmian w systemie podatkowym premiujących zakup, posiadanie i użytkowanie pojazdów charakteryzujących się mniejszą presją na środowisko naturalne (zarówno w obszarze emisji, jak również zużycia nośników energii).

#### **Projekty strategiczne:**

**Projekt „Wspólny Bilet”** – wprowadzenie ułatwień dla podróżnego w zakresie planowania podróży, rezerwacji, zakupu biletu na podróż koleją. Projekt ma umożliwić pasażerowi zakup jednego biletu na cały przejazd koleją (wszystkie pociągi łączące punkt odjazdu z punktem przyjazdu), niezależnie od kanału sprzedaży i przewoźnika.

**Ekologiczny transport** – przegląd działań (prawnych, organizacyjnych oraz inwestycyjnych) niezbędnych dla rozwoju transportu niskoemisyjnego, w tym publicznego (również na obszarach wiejskich), obejmującego m.in. rozwiązania umożliwiające przechodzenie na tabor niskoemisyjny w transporcie publicznym oraz niskoemisyjne pojazdy samochodowe; rozbudowę infrastruktury transportu



niskoemisyjnego (w tym punkty ładowania pojazdów elektrycznych, tabor dla transportu publicznego, samochody elektryczne) do roku 2030.

### 3. Poprawa efektywności wykorzystania publicznych środków na przedsięwzięcia transportowe

Ze względu na ograniczone środki publiczne dostępne na budowę, rozwój i utrzymanie infrastruktury transportowej należy zapewnić efektywność i wzmocnioną koordynację planów inwestycyjnych między administracją rządową i samorządową. Przewiduje się zapewnienie infrastruktury na odpowiednim poziomie, lecz niegenerującej nadmiernych kosztów związanych z jej budową i utrzymaniem, wykorzystując w tym celu dostępne środki unijne (zarówno w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, jak również instrumentów zarządzanych bezpośrednio przez Komisję Europejską – m.in. *Instrument Łącząc Europę*). Zapewnienie efektywnego systemu transportu osób oraz towarów ma szczególne znaczenie na obszarach wiejskich, gdzie gęstość zaludnienia nie jest duża, a sieć osadnicza jest rozproszona.

#### Działania do 2020 r.:

- Wzmocnienie potencjału administracyjnego w obszarze zamówień publicznych, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zarządzania infrastrukturą.
- Optymalizacja wykorzystania dostępnych środków budżetowych, szczególnie na kolej, w tym poprawa jakości zarządzania procesem inwestycyjnym.
- Optymalizacja wykorzystania dostępnych środków w ramach systemu transportowych funduszy celowych (m.in. Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Kolejowy, Fundusz Żeglugi Śródlądowej).
- Wprowadzenie mechanizmów zapewniających utrzymanie infrastruktury transportowej (zarówno liniowej, jak i punktowej), umożliwiających świadczenie usług na wysokim poziomie, szczególnie w transporcie kolejowym oraz lotniczym.
- Zwiększenie koordynacji inwestycji (poziom krajowy, regionalny i lokalny), w tym mających charakter międzygałęziowy, sprzyjających uzyskaniu efektu sieciowego oraz efektów prorozwojowych.

#### Działania do 2030 r.:

- Przygotowanie nowego systemu finansowania usług publicznych w obszarze transportu, zarówno na obszarach funkcjonalnych miast i aglomeracji, jak również na obszarach wiejskich – zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania usług.
- Rozwój mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze budowy, modernizacji i rozwoju infrastruktury transportowej.
- Przygotowanie modeli finansowania przedsięwzięć transportowych, angażujących do realizacji projektów środki pochodzące z rynku, z uwzględnieniem korzyści dla strony publicznej z tytułu wdrożenia przyjętych rozwiązań.
- Zwiększenie udziału projektów z sektora transportu w projektach finansowanych przez Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) oraz maksymalizacja wykorzystania środków z CEF.
- Stworzenie systemu tzw. inteligentnych opłat związanych z transportem, o których jest mowa w Białej Księdze Komisji Europejskiej z 2011 r. Uwzględnienie w opłatach związanych z dostępem do infrastruktury tzw. ekonomicznych i środowiskowych kosztów zewnętrznych (powiązanych m.in. z presją na środowisko naturalne), zgodnie z filozofią „użytkownik/zanieczyszczający płaci”.

## Energia

Jednym z podstawowych wyzwań rozwojowych Polski jest **zapewnienie gospodarcze, instytucjom i obywatelom stabilnych i optymalnie dostosowanych do potrzeb dostaw energii, po akceptowalnej ekonomicznie cenie**. Powinno to nastąpić przy racjonalnym i efektywnym wykorzystaniu lokalnie dostępnych surowców, mających wartość energetyczną odpadów oraz odnawialnych źródeł energii z wykorzystaniem potencjału innowacji w wytwarzaniu, przesyłce i dystrybucji energii. Istotne jest przy tym zwiększenie efektywności, a nawet kooperacji, między systemami wytwarzania i dostaw energii a jej wykorzystaniem przez przedsiębiorstwa, sektor publiczny i gospodarstwa domowe.

Wyzwaniem jest też trwałe ograniczanie emisji zanieczyszczeń i przechodzenie na gospodarkę nisko- i zeroemisyjną, tak by przełożyło się to na realną redukcję kosztów społecznych i środowiskowych, nie tylko bezpośrednio, ale i w perspektywie średnio- i długoterminowej. Szereg problemów, zarówno tych występujących globalnie, jak i tych specyficznych dla uwarunkowań Polski, może oznaczać dodatkowe obciążenia i koszty dla obywateli oraz przedsiębiorców. Ważne jest zatem wybranie drogi pozwalającej na wykorzystaniu ich również jako szansy dla pobudzania innowacji, kreatywności, rozwijania potencjału inżynierskiego i naukowego w Polsce oraz wypracowywania polskich rozwiązań technicznych, stanowiących bazę dla nowych produktów oferowanych na krajowy rynek i globalnie.

W tym kontekście należy poszukiwać polskich specjalizacji innowacyjnych, bowiem transformacja technologiczna energetyki może być źródłem zwiększenia dynamiki rozwoju gospodarczego Polski. Przy czym źródła popytu na polskie innowacje powinny znajdować się zarówno w kraju jak i na rynkach zagranicznych. Warunkiem jest jednak synchronizacja cyklu koniecznych inwestycji odtworzeniowych z postępującą tzw. czwartą rewolucją przemysłową (tj. inteligentne systemy zarządzania urządzeniami i siecią, oparte o sztuczną inteligencję). Taka synchronizacja pozwoli uniknąć „kosztów porzucenia” niezamortyzowanych technologii, osiągnięcie efektów demonstracyjnych oraz oszczędności skali. Przede wszystkim jednak pozwoli na rozwiązanie szeregu problemów, które stanowią dziś poważne wyzwanie dla tradycyjnych systemów energetycznych, takich jak: niestabilność odnawialnych źródeł energii, nieelastyczność popytu i wytwarzania czy też brak możliwości magazynowania energii.

**Wypracowanie długofalowej, przewidywalnej polityki energetycznej oraz wdrożenie opartych na jej podstawie strategii sektorowych i systemu regulacji prawno-instytucjonalnych** jest warunkiem koniecznym dla rozwoju sektora energetyki w Polsce. Przewidywalność polityki energetycznej nie oznacza jej niezmienności, lecz elastyczne dostosowywanie do rozwoju techniki i uwarunkowań związanych z członkostwem Polski w UE oraz do zawartych porozumień międzynarodowych. Polityka taka będzie prowadzona zgodnie z polskim interesem i w sposób zapewniający bezpieczeństwo w wymiarze źródeł energii, przesyłu i dystrybucji.

Zapisy i przesłanki umieszczone w *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju* będą rozwinięte w dokumencie **Polityka Energetyczna Polski do roku 2050** (PEP 2050). Dokument ten odzwierciedlając szybkość postępujących w sektorze zmian, po raz pierwszy będzie miał charakter dynamiczny i będzie podlegał regularnym przeglądom i aktualizacji w celu uwzględnienia postępu technologicznego, zmieniających się regulacji UE oraz warunków rynkowych. Sektor wydobywczy paliw kopalnych oraz sektor energetyki współpracują przede wszystkim na potrzeby innych przemysłów i pozostałych działów gospodarki, gdzie tworzy się produkty finalne – energia jest tylko dobrem pośrednim.

### I. Diagnoza

W 2015 r. struktura produkcji energii elektrycznej wg źródeł wytwarzania przedstawiała się następująco: **węgiel kamienny 46,5%, węgiel brunatny 32,2%, gaz ziemny 3%, energia odnawialna (biomasa, biogaz, woda, wiatr) 13,7%, pozostałe 4,6%**. Polska elektroenergetyka jest więc oparta przede wszystkim na spalaniu węgla. Własne zasoby węgla zapewniają Polsce perspektywę stabilnych dostaw surowca dla polskich elektrowni węglowych. Problemem dla krajowej gospodarki pozostają uwarunkowania zaopatrzenia w gaz ziemny i ropę wynikające z wysokiego uzależnienia od jednego, dominującego dostawcy oraz wahania cen paliw kopalnych na światowych giełdach surowcowych.

## Bezpieczeństwo energetyczne

Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego wymaga **dywersyfikacji źródeł, surowców oraz sposobu wytwarzania i dystrybucji energii**. W najbliższej perspektywie dotyczy to kierunków i dostawców gazu ziemnego oraz zwiększenia jego pojemności magazynowych. W obszarze energii elektrycznej – wymaga to rozwoju zrównoważonych z popytem źródeł energii w oparciu o krajowy potencjał i tylko częściowo wspomaganego połączeniami transgranicznymi. Szeroki rozwój ciepłownictwa oparty na gazie ziemnym, choć pozwala taniej osiągnąć wskaźniki środowiskowe, rodzi jednak uzależnienie od zagranicznych dostaw. Szeroka elektryfikacja transportu jest, poza istotnym odciążeniem środowiska naturalnego, czynnikiem uniezależnienia od zagranicznych dostaw surowców do produkcji paliw płynnych i gazowych. We wprowadzaniu dywersyfikacji pomocne może być substytucyjne traktowanie nowych źródeł energii i wykorzystanie innowacyjnych rozwiązań. W obszarach słabiej zurbanizowanych ciepło, gaz, jak i elektryczność mogą pochodzić z biogazowni. Odpowiedni dobór odnawialnych i innych źródeł wytwarzania energii w ramach klastrów energii, spółdzielni energetycznych itp. może lokalnie zapewnić samowystarczalność i tym samym bezpieczeństwo energetyczne.

Systemowym problemem w proponowanych przez Komisję Europejską rozwiązaniach mających zapewnić bezpieczeństwo energetyczne krajom UE jest centralizacja na poziomie europejskim uprawnień regulacyjnych, przy pozostawieniu na krajowym poziomie odpowiedzialności za bezpieczeństwo energetyczne. Polska polityka bezpieczeństwa powinna być na poziomie krajowym spójna koncepcyjnie, wykonalna technicznie i w zasięgu potencjału płatniczego polskich nabywców energii. **Z tego względu konieczna jest odbudowa potencjału wytwórczego źródeł wytwarzania opartego o dostępne w kraju surowce w stopniu umożliwiającym zaspokojenie popytu.**

Dużym wyzwaniem jest zapewnienie odporności sieci przesyłowych i dystrybucyjnych tak paliw gazowych, płynnych, jak i energii elektrycznej na zjawiska pogodowe, siłową ingerencję człowieka, a także cyberzagrożenia. Elementem komplikacji jest tu nie tylko możliwość zdalnego ataku na urządzenia sieciowe, ale także wywołanie zakłóceń w funkcjonowaniu odbiorców, tak by skumulowany efekt doprowadził do awarii sieci. Ochrony wymaga też informacja związana z indywidualnym użytkowaniem energii, gdyż może ona zostać wykorzystana do wywoływania takich zachowań wśród użytkowników, które mogą stanowić zagrożenie.

## Realizacja zobowiązań unijnych i międzynarodowych

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w Strategii UE *Europa 2020*, Polska zobowiązała się osiągnąć cele wyznaczone w pakiecie energetyczno-klimatycznym, tj. ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z 1990 r. na poziomie całej Unii Europejskiej (z możliwością 14% wzrostu emisji w 2020 r. w porównaniu do 2005 r. w sektorach nieobjętych EU ETS dla Polski), zwiększyć do 15% udział energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii w Polsce oraz poprawić efektywność energetyczną (mierzoną wskaźnikiem zużycia energii pierwotnej) o 20% na poziomie całej UE. W dalszej perspektywie realizowane będą działania stanowiące wkład w realizację ogólnounijnych celów, określonych w październiku 2014 r. oraz porozumienia klimatycznego w Paryżu w 2015 r.

Cele stawiane przez politykę UE nie zawsze są spójne. Wprowadzanie odnawialnych źródeł energii wymaga zapewnienia wsparcia przez moce konwencjonalne, bo nie ma nadal wystarczająco pojemnych, trwałych i niedrogich magazynów energii. W efekcie prowadzi to często do zwiększenia sumarycznych emisji. Cele stawiane przez Komisję nie są korelowane z cyklem inwestycyjnym i wymagają kolejnych modernizacji, zanim odzyskane zostaną nakłady z wcześniejszych inwestycji. Podobnie, w koncepcji gospodarki cyrkularnej separowanie i ponowne wykorzystywanie odpadów wiąże się ze zwiększeniem emisji transportowych, gdyż zakłady przetwarzania obsługują duże obszary. W przypadku terenów słabo zurbanizowanych lokalne zagospodarowanie odpadów do celów energetycznych mogłoby przynieść więcej korzyści dla środowiska. Wprowadzanie biopaliw może tworzyć konkurencję dla produkcji żywności w przypadku braku monitoringu powierzchni gruntów rolnych wykorzystywanych do produkcji biopaliw tzw. pierwszej generacji. Wykorzystanie paliw drugiej generacji sprzyja w Europie powstawaniu fikcyjnego obrotu, wobec uciążliwości związanej z wypełnieniem narzucanych zasad.

Przytoczone tu problemy prowadzą do częstej korekty zasad i tym samym ograniczonej przewidywalności systemu regulacyjnego. Jednocześnie przyjmuje się, że kraje członkowskie mają prawo wyboru własnej drogi dla osiągnięcia celów redukcji emisji CO<sub>2</sub>. Ponadto, zgodnie z zasadą subsydiarności, problem powinien być rozwiązywany jak najbliżej źródła. Decyzje w sprawie kształtu tzw. miks energetycznego zgodnie z zapisami traktatowymi UE pozostają w kompetencji rządów państw członkowskich w tym rządu polskiego.

Konsekwencją polityki klimatyczno-energetycznej UE jest stale rosnący koszt korzystania z węgla jako źródła energii pierwotnej oraz konieczność zwiększania udziału energii ze źródeł odnawialnych w miksie energetycznym. Równoległym do polityki UE czynnikiem niepewności dla polskiej polityki energetycznej jest dynamika postępu technologicznego. W wyniku ograniczania czasu pracy wielkoskalowe technologie oparte o paliwa kopalne mają coraz mniejszą ekonomiczną przewagę nad nowymi technologiami opartymi o źródła odnawialne, choć powoduje to znaczny wzrost całościowych kosztów wytwarzania energii. Technologie wytwarzania energii powinny jednak być dobierane w zależności od miejscowych możliwości, potrzeb kraju, ich stabilności i rentowności. Działania inwestycyjne podjęte na podstawie strategii dla polityki energetycznej zdeterminują polski miks energetyczny.

Źródła OZE, w kontekście problemów, są w większości źródłami niesterowalnymi, jednak z unijnej perspektywy są szansą na uregulowanie problemów środowiskowych i niezależność energetyczną tych państw, które odczuwają deficyt własnych naturalnych zasobów energetycznych. Kierunkiem i motorem rozwojowym państw odczuwających deficyt źródeł wytwórczych jest w takim przypadku dotowanie m.in. instalowania nowych źródeł OZE. Jednakże, ustawiczne subsydiowanie OZE powoduje poważne zaburzenia w funkcjonowaniu rynków energii, skutkiem czego jest wzrost cen energii i przerzucanie kosztów na innych odbiorców, także w skali regionalnej.

### **Nowe technologie, modele biznesowe, modele rynku oraz wspierające regulacje**

Zakładana transformacja gospodarki w kierunku gospodarki niskoemisyjnej wymagać będzie kompletnego przewartościowania i nowych modeli rynku dopuszczających m.in. takie cechy jak moc, dyspozycyjność, lokalizacja wytwórcy, lokalizacja odbiorcy, charakterystyka zapotrzebowania itp. Jednak ze względu na charakter usług energetycznych zmiany muszą być ewolucyjne i konieczne jest pogodzenie wystarczająco silnego zaplecza konwencjonalnych, wielkoskalowych sił wytwórczych w zawodowej energetyce ze źródłami rozproszonymi funkcjonującymi jako uzupełnienie dla średniej wielkości aglomeracji oraz klastrami, spółdzielniami energetycznymi itp. o znacznym poziomie autonomii.

Do najważniejszych wyzwań stojących przed całym sektorem energetycznym należy zaliczyć, w szczególności: konieczność realizacji wysoce kapitałochłonnych planów inwestycyjnych związanych z budową nowych wielkoskalowych mocy wytwórczych oraz modernizacją już istniejącego majątku sieciowego i wytwórczego. Warto podkreślić, że kierunek inwestycyjny będzie miał istotny wpływ na przyszłą strukturę produkcji energii w naszym kraju, a ta z kolei będzie oddziaływać na powiązane z energią sektory.

Kluczową kwestią jest wyznaczenie zależności, jakie powstają w gospodarce w wyniku podjęcia konkretnych decyzji inwestycyjnych. Z tego też względu dotowanie OZE, jeśli nie będzie mogło zostać wygaszone, powinno z jednej strony preferować rozwiązania zapewniające maksymalną dyspozycyjność, a z drugiej szerzej odzwierciedlać potrzeby lokalne związane np. z gospodarką odpadami i wykorzystaniem miejscowego potencjału. Koniecznym jest zatem zapewnienie możliwości bilansowania i współdziałania źródeł OZE z innymi źródłami, niepodlegającymi ograniczeniom ze strony sił natury, bardziej efektywnymi, stabilnymi i łatwiej sterowanymi. Oznacza to, że energetyka systemowa – która pozwala na uzyskanie oszczędności skali – będzie w dalszym ciągu konieczna, chociażby po to, aby zapewniać dostawy energii do obszarów deficytowych, czy gwarantować pewność zasilania lokalnego.

Do redukcji emisji gazów cieplarnianych przyczyni się modernizacja źródeł wytwarzania i innowacyjne rozwiązania w innych sektorach gospodarki (np. elektromobilność), w miarę możliwości rozwój dyspozycyjnych mocy ze źródeł odnawialnych oraz poprawa efektywności energetycznej.

W kolejnych latach istotne będą działania zwiększające innowacyjność sektora energetycznego, szczególnie w obszarze nowoczesnych technologii węglowych, magazynowania energii, redukcji niskiej emisji, rozwoju

inteligentnych sieci, budowy klastrów energii, spółdzielni energetycznych itp. Wzmocnienia wymaga również współpraca ośrodków badawczo rozwojowych i naukowych z przemysłem energetycznym w obszarze rozwoju i komercjalizacji nowych technologii. Docelowo, innowacje w zakresie technologii OZE powinny prowadzić do powstania układów w pełni dyspozycyjnych wprowadzanych do sieci na zasadach rynkowych.

Wraz z postępowaniem technologii zapewniającym wzrost wydajności i spadek cen dla małych instalacji OZE dedykowanych grupie indywidualnych konsumentów będzie rosła rola wykorzystywanych na własne potrzeby zasobów wytwarzania. Rozwój tego typu instalacji będzie wspomagany przez energetykę zawodową dostarczającą energię w okresie, gdy nie produkują jej źródła OZE. Ten segment rynku zacznie się dynamicznie rozwijać, jeśli rozwiązany zostanie problem taniego i efektywnego magazynowania energii. Do tego czasu rozwój segmentu prosumenckiego może być wspomagany przez ofertę wirtualnego magazynowania poprzez oddawanie wytworzonych nadwyżek do sieci elektroenergetycznej w celu odebrania jej w okresie, gdy jest potrzebna.

Na poziomie UE istotnym wyzwaniem dla polskiej energetyki będzie budowa regionalnych rynków energii oraz rozwój unii energetycznej. Polska będzie aktywnie uczestniczyć w budowie wewnętrznego rynku energii w ramach Unii Europejskiej. Jednakże w pierwszej kolejności konieczny jest rozwój własnych źródeł infrastruktury wytwórczej. W celu zapewnienia warunków do spłaty inwestycji konieczne jest wprowadzenie rynku dwu-towarowego (rynek bieżący energii i rynek mocy) oraz opracowanie nowego modelu rozliczeń między podmiotami w sektorze.

### Stan infrastruktury elektroenergetycznej

Zgodnie z prognozami długoterminowymi i przewidywaną zmianą struktury wytwarzania należy spodziewać się, że pomimo wzrostu efektywności energetycznej, zapotrzebowanie na energię elektryczną nie będzie malało. Aby zapewnić zdolność ciągłego dostarczania energii gospodarce oraz pokryć wzrost popytu konieczna jest sprawna **infrastruktura elektroenergetyczna**. Sieć przesyłowa i dystrybucyjna oraz znaczna część transformatorów jest przestarzała, zaś jednostki wytwórcze rozmieszczone są nierównomiernie (koncentracja na południu i w centralnej części kraju). Powoduje to znaczne straty energii elektrycznej w trakcie jej przesyłu, a także zagrożenie częstymi przerwami w dostawach energii elektrycznej, zwłaszcza na obszarze północno-wschodniej Polski. Z powodu znacznego wyeksploatowania, niskiej sprawności i poziomu generowanych emisji **zdecydowana większość krajowych bloków energetycznych powinna zostać w najbliższych latach zmodernizowana lub zastąpiona nowymi**. Wiąże się to z koniecznością przygotowania mechanizmów zapewniających opłacalność modernizacji i wprowadzenia instrumentów odpowiednich do skali.

### Otoczenie regulacyjne

**Realizacja inwestycji** w nowe źródła wytwórcze **wymaga przejrzystego i przewidywalnego otoczenia regulacyjnego**. Minimalizacja zagrożenia przez nieprzewidywalne regulacje przekłada się na istotne obniżenie kosztu kapitału dla inwestorów. Otoczenie regulacyjne powinno stanowić wsparcie dla powstawania stabilnych źródeł energii przy jednoczesnym zapewnieniu oczekiwanej dywersyfikacji źródeł wytwarzania. Niezbędne jest też odblokowanie potencjału innowacji zarówno w samym sektorze energetycznym, jak i sektorach oferujących produkty i usługi związane z energetyką. W tym celu system regulacyjny zostanie tak zmodyfikowany, by możliwe było dynamiczne zarządzanie siecią oraz stosowanie dynamicznych taryf.

### Efektywność energetyczna

Kolejnym problemem polskiej gospodarki jest kwestia **efektywności energetycznej**, w tym przede wszystkim energochłonność PKB wyższa od średniej w UE, spowodowana strukturą gospodarki. W ciągu ostatnich 20 lat Polska dokonała dużego postępu w tej dziedzinie, jednak nadal energochłonność pierwotna PKB Polski, wyrażona w cenach stałych (rok bazowy to 2005) z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej jest wg stanu na 2013 r. wyższa o 15% od średniej europejskiej. Zmiany powinny koncentrować się na innowacjach przyczyniających się do obniżenia energochłonności procesów wytwórczych, a nie na eliminacji energochłonnych gałęzi przemysłu wytwórczego, gdyż relokacja takich przemysłów do krajów słabo rozwiniętych zwiększa globalne obciążenie środowiska.

## II. Cel i oczekiwane efekty

### **Zapewnienie powszechnego dostępu do energii pochodzącej z różnych źródeł**

Modernizacja sektora energetycznego oraz podjęcie działań na rzecz dywersyfikacji źródeł energii i zwiększenia efektywności energetycznej stanowi warunek dla podwyższania konkurencyjności polskiego przemysłu oraz zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii.

Do osiągnięcia tego celu niezbędne jest tworzenie rozwiązań na rzecz modernizacji i rozbudowy sieci przesyłu oraz dystrybucji energii elektrycznej, gazu i ciepła sieciowego. Ważne jest tworzenie warunków do inwestycji w konwencjonalną infrastrukturę wytwórczą, szersze wykorzystanie stabilnych źródeł energii odnawialnej oraz tworzenie warunków regulacyjnych do rozwoju nowych form prowadzenia działalności w postaci m.in. klastrów energii, spółdzielni energetycznych itp., a także wdrożenie energetyki jądrowej przy wykorzystaniu polskiego potencjału przemysłowego i naukowego oraz wsparcie dla infrastruktury paliw alternatywnych.

W perspektywie do 2030 r. efektem tych działań będzie zapewnienie stabilności dostaw dla użytkowników, zmniejszenie zużycia energii pierwotnej i stopniowe, zgodne z celami UE, zwiększanie udziału OZE w bilansie energetycznym. Ponadto, do stabilności dostaw energii użytkownikom końcowym przyczyniać się będzie rozwój możliwości magazynowania poszczególnych źródeł energii oraz rosnąca w kolejnych latach rola energetyki rozproszonej, a także wzrost znaczenia lokalnych obszarów zrównoważonych energetycznie i rozwój klastrów energii, spółdzielni energetycznych itp.

## III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Stosunek pozyskania energii ogółem do globalnego zużycia energii	%	71	<b>utrzymanie powyżej poziomu 60</b>	utrzymanie powyżej poziomu 60	Ministerstwo Energii
Zużycie energii pierwotnej	Mtoe	89,1 (2014)	<b>96,4*</b>	.	Eurostat
SAIDI	min	243,6 (2015)	<b>150</b>	50	Ministerstwo Energii
Liczba punktów szybkiego ładowania pojazdów elektrycznych	szt.	n/d	<b>400</b>	powyżej 400	Ministerstwo Energii
Liczba punktów wolnego ładowania pojazdów elektrycznych.	szt.	n/d	<b>6 000</b>	powyżej 6 000	Ministerstwo Energii
Liczba obszarów zrównoważonych energetycznie na poziomie lokalnym (klastry energii, spółdzielnie energetyczne, itp.)	szt.	n/d	<b>30</b>	300	Ministerstwo Energii
Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto	%	11,45 (2014)	<b>15</b>	**	Eurostat
Liczba punktów wyposażonych w moduły inteligentnego opomiarowania	szt.	n/d	<b>1 000</b>	1 000 000	Ministerstwo Energii

\* W 2006 r. Komisja Europejska rozpoczęła realizację *Planu działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału* (COM(2006)0545). Celem *Planu* było zmobilizowanie decydentów i podmiotów rynkowych oraz przekształcenie wewnętrznego rynku energii w sposób, który zapewniłby obywatelom UE infrastrukturę (w tym budynki), produkty (w tym sprzęt i samochody) oraz systemy energetyczne charakteryzujące się największą efektywnością energetyczną na świecie. Celem ww. planu działania jest kontrola i ograniczenie zapotrzebowania na energię oraz podjęcie działań ukierunkowanych na zużycie i dostawy w celu zaoszczędzenia 20% rocznego zużycia energii pierwotnej do 2020 r. (w porównaniu z prognozami zużycia energii na rok 2020). W związku z potrzebą weryfikacji danych dotyczących osiągnięcia celu 20% Komisja opracowała nowy kompleksowy *Plan na rzecz efektywności energetycznej* z 2011 r. (EEP) (COM(2011)0109). Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej (2012/27/UE) weszła w życie w grudniu 2012 r. W myśl dyrektywy państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia orientacyjnych krajowych celów w zakresie efektywności energetycznej na rok 2020, opierając się na zużyciu energii pierwotnej albo na zużyciu końcowym. W dyrektywie określono także prawnie wiążące przepisy obowiązujące użytkowników końcowych oraz dostawców energii. Wartość ustalona w ww. dyrektywie (zakłada zmniejszenie zużycia energii pierwotnej o 20% w odniesieniu do prognozy na 2020 r.).

\*\* Kontrybucja państw członkowskich w realizacji ogólnounijnego celu OZE będzie przedmiotem dyskusji państw członkowskich w ramach prac nad dyrektywą w tym zakresie. Komisja Europejska zaprezentuje projekt na przełomie 2016/2017 r.

#### IV. Kierunki interwencji

Wobec wyzwań, przed jakimi stoi polska energetyka, działania zostaną skoncentrowane na poprawie bezpieczeństwa energetycznego poprzez:

- ⇒ zapewnienie dywersyfikacji źródeł wytwórczych,
- ⇒ dywersyfikację źródeł, kierunków i dostawców gazu,
- ⇒ stworzenie warunków ułatwiających inwestycje w infrastrukturę wytwórczą energii elektrycznej,
- ⇒ zwiększanie udziału stabilnych odnawialnych źródeł energii, w tym klastrów, spółdzielnie energetycznych itp.,
- ⇒ zwiększanie efektywności polskiego sektora górniczego,
- ⇒ zachowanie priorytetowej roli poprawy efektywności energetycznej gospodarki, w tym eliminowania emisji szkodzących środowisku,
- ⇒ rozwój mechanizmów inteligentnej sieci energetycznej w zakresie monitoringu i zarządzania siecią oraz opomiarowania wspierającego innowacyjne produkty,
- ⇒ podjęcie działań organizacyjno-prawnych i technicznych związanych z przebudową polskiej sieci elektroenergetycznej do sieci inteligentnej (*smart power grid*).

##### 1. Poprawa bezpieczeństwa energetycznego kraju

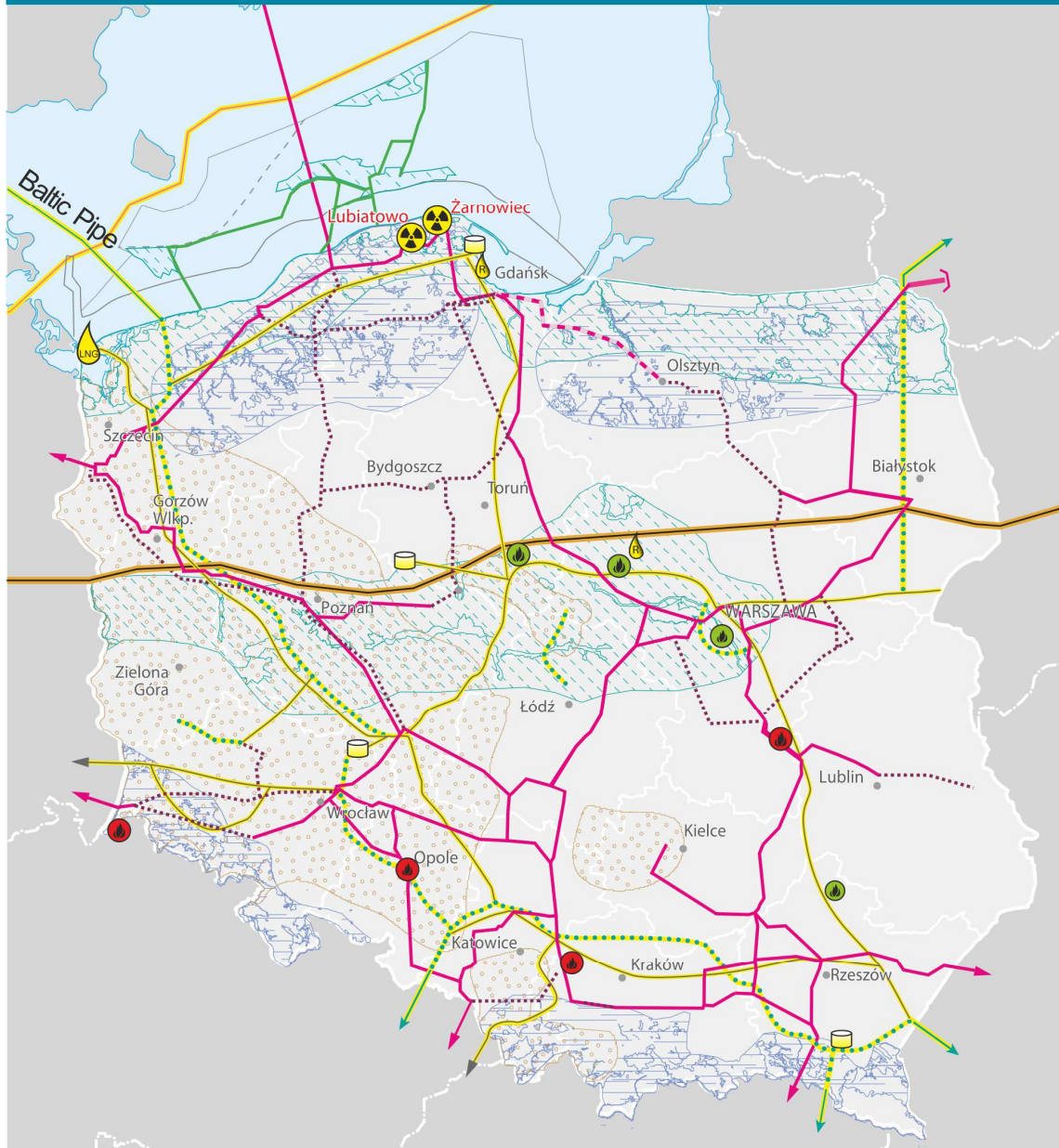
**Polska powinna pozostać suwerenna w dziedzinie zaopatrzenia w energię.** Źródła wytwarzania energii oparte na krajowych surowcach energetycznych muszą zapewnić odbiorcom nieprzerwane i konkurencyjne dostawy energii. W związku z powyższym, w horyzoncie 2050 r. nadal istotnym paliwem dla elektroenergetyki będzie węgiel. Krajowe złoża o znaczeniu strategicznym zostaną objęte ochroną. **Własne zasoby węgla zapewniają Polsce perspektywę stabilnych dostaw surowca dla polskich elektrowni węglowych.**

Jednak bezpieczeństwo energetyczne wymaga dywersyfikacji zarówno źródeł, kierunków, jak i dostawców paliw i energii. Do priorytetów należy zaspokojenie krajowego zapotrzebowania na surowce energetyczne, zagwarantowanie stabilności i nieprzerywalności dostaw oraz dywersyfikacja źródeł energii.

Stworzone będą warunki do inwestowania w nowe, stabilne moce wytwórcze dla energii elektrycznej oraz zapewnione bezpieczeństwo pracy sieci. Wyeksploatowane, nieefektywne i niespełniające europejskich standardów bloki zostaną zastąpione nowymi, zapewniającymi odpowiednią do zapotrzebowania moc systemową.

Istotne znaczenie będą miały inwestycje w zakresie gazu ziemnego – budowa infrastruktury umożliwiającej dostawy z nowych źródeł, rozbudowa wewnętrznej sieci przesyłowej oraz zwiększenie pojemności magazynowych. Dywersyfikacja źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego umożliwi uniezależnienie od dotychczas dominującego dostawcy. Polska będzie wspierać procesy związane z dalszym tworzeniem wewnętrznego rynku energii UE.

Rysunek 19. Kierunki działań na rzecz bezpieczeństwa energetycznego



Rozbudowa systemu połączeń energetycznych krajowych i transgranicznych

- Główne linie elektroenergetyczne**
- Istniejące 400 kV i wyższe
  - Połączenia transgraniczne
  - ↔ Most elektroenergetyczny z Litwą
  - Potencjalne przyłączenia morskich farm wiatrowych
  - Modernizowane
  - - - Nowe (w tym dwutorowe) 400 kV
- Nowe najważniejsze moce wytwórcze - w budowie (elektrownie i bloki)**
- Ciepłne
  - Gazowo-parowe
  - Wariant lokalizacji elektrowni atomowej

- Rozwój infrastruktury gazowej**
- Najważniejsze gazociągi przesyłowe
  - System gazociągów tranzytowych
  - Nord Stream
  - 🔥 Terminal LNG
  - Planowane gazociągi krajowe
  - Planowane połączenia transgraniczne
  - 🗄️ Planowane budowy i rozbudowy podziemnych magazynów gazu
- Rozwój infrastruktury naftowej**
- 🔥 Główne rafinerie i bazy paliwowe

Strefa rozproszonej energetyki odnawialnej

- ▨ Wiatrowej, z wyłączeniem obszarów PL B Natura 2000
- ▨ Geotermalnej
- ▨ Wodnej, z wyłączeniem obszarów PL H Natura 2000

Działania:

- Zapewnienie ciągłości i stabilności dostaw energii elektrycznej w horyzoncie długoterminowym dla wszystkich odbiorców na terenie kraju.
- Realizacja inwestycji w nowe, niskoemisyjne i zeroemisyjne moce wytwórcze.



- Wspieranie pozyskiwania i wykorzystania energii z nowych źródeł (gaz z norweskiego szelfu kontynentalnego, LNG, stabilne OZE, energetyka jądrowa przy wykorzystaniu polskiego potencjału przemysłowego i naukowego).
- Budowa, rozbudowa i modernizacja sieci ciepłowniczej w celu zwiększenia bezpieczeństwa dostaw oraz zwiększenia dostępu nowych odbiorców.
- Stymulowanie rozwoju alternatywnych, bezemisyjnych źródeł ciepła (m.in. taniego ogrzewania elektrycznego), co przyczyni się do obniżenia niskiej emisji, w szczególności na terenach słabiej zurbanizowanych.
- Wprowadzenie mechanizmów regulacyjnych oraz prawnych zwiększających stabilność pracy źródeł odnawialnych oraz wzrost znaczenia stabilnych źródeł OZE.
- Rozwijanie technologii magazynowania energii (w różnych postaciach).
- Zapewnienie uczciwych warunków i zasad handlu energią elektryczną w Europie Środkowo-Wschodniej, w tym poprzez neutralizację przepływów kołowych.
- Budowa, rozbudowa i modernizacja sieci gazowej przesyłowej i dystrybucyjnej oraz podziemnych magazynów gazu.

#### Projekty strategiczne:

**Rynek mocy** – wdrożenie mechanizmu rynkowego, zapewniającego ciągłość i stabilność dostaw energii elektrycznej do gospodarstw domowych i dla przemysłu w horyzoncie średnio- i długoterminowym.

**Program polskiej energetyki jądrowej** – kontynuacja prac nad programem w celu dywersyfikacji źródeł energii, zmniejszenia wpływu energetyki na środowisko, rozwoju ośrodków naukowo-badawczych oraz polskiego przemysłu (w tym także z uwzględnieniem działalności eksportowej). Decyzja zasadnicza zapadnie po wykonaniu przez Ministra Energii odpowiednich analiz oraz po uzyskaniu ofert dostawców technologii, które pozwolą na określenie nakładów inwestycyjnych niezbędnych do poniesienia i potwierdzą m.in. opłacalność inwestycji w energetykę jądrową w polskich warunkach.

**Hub gazowy** – przygotowanie do utworzenia na terytorium Polski centrum przesyłu i handlu gazem dla państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz państw bałtyckich.

## 2. Poprawa efektywności energetycznej

Poprawa efektywności energetycznej jest jednym z priorytetów polityki energetycznej kraju. Działania w tym zakresie będą opierać się na ograniczaniu energochłonności gospodarki, czyli inwestycjach w przedsiębiorstwach, ciepłownictwie i wykorzystaniu końcowym energii (eliminacja strat energetycznych w budownictwie, efektywność paliwowa w transporcie, racjonalne korzystanie z energii przez odbiorców końcowych). Istotne znaczenie dla efektywnego wykorzystania energii będzie mieć także wdrożenie inteligentnych sieci, nowoczesnych usług optymalizacji zużycia energii i zarządzania popytem. Wiąże się to ze zmianą sposobu rozliczeń, w tym wprowadzeniem dynamicznych taryf.

#### Działania:

- Zwiększanie efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej i mieszkalnych oraz w przedsiębiorstwach.
- Rozbudowa i modernizacja systemów ciepłowniczych i chłodniczych.
- Wsparcie dla strategii nisko- i zeroemisyjnych.
- Zmniejszenie strat przesyłowych energii elektrycznej.
- Inwestycje mające na celu podniesienie sprawności wytwarzania energii.
- Wsparcie produkcji energii elektrycznej i ciepła w skojarzeniu (kogeneracja).
- Wsparcie mechanizmów zarządzania popytem na energię.
- Wsparcie inteligentnego zarządzania poborem energii w gospodarstwach domowych oraz automatyzacja procesów zarządzania energią.
- Uruchomienie narzędzi technicznych i systemowych umożliwiających stabilizację krajowej sieci elektroenergetycznej.

**Projekty strategiczne:**

**Program budowy inteligentnej sieci elektroenergetycznej w Polsce** – stworzenie warunków organizacyjno-prawnych i technicznych niezbędnych do wdrożenia inteligentnych sieci wraz z inteligentnym opomiarowaniem, co umożliwi zarządzanie interakcjami i komunikacją między konsumentami, gospodarstwami domowymi lub przedsiębiorstwami oraz innymi użytkownikami sieci i dostawcami energii, jak również stosowanie mechanizmów zarządzania popytem na energię elektryczną i bardziej świadome użytkowanie energii.

**3. Rozwój techniki**

Innowacyjna gospodarka wymaga szeroko pojętego rozwoju energetyki, od poszukiwania nowych źródeł energii i sposobów ich wykorzystania, przez zwiększenie efektywności wytwarzania energii i wzajemnej integracji źródeł, po bezpieczne i efektywne dostarczanie jej do przemysłu i gospodarstw domowych. Działania te mają na celu także zmniejszenie wpływu energetyki na środowisko i obniżenie kosztów ponoszonych przez gospodarstwa domowe, instytucje i przedsiębiorstwa. Istotnym wyzwaniem jest wykorzystanie stabilnych rodzajów OZE w skali lokalnej.

Ważnymi kierunkami innowacji w sektorze energetycznym będą technologie magazynowania energii cieplnej i elektrycznej oraz synergia infrastruktury energetycznej i telekomunikacyjnej. Dodatkowym narzędziem w obszarze wzrostu innowacji w gospodarce będzie stopniowa dywersyfikacja struktury paliwowej, co pozwoli efektywnie wykorzystać lokalnie dostępne zasoby i surowce. Istotny będzie także program wsparcia polskich przedsiębiorstw<sup>105</sup> realizujących zlecenia dla przemysłu jądrowego (firmy projektowe, produkcyjne, budowlano-montażowe itp.) oraz tych, które zamierzają rozpocząć swoją działalność w tej dziedzinie, a obecnie funkcjonują w sektorach/branżach pokrewnych (energetyka konwencjonalna i OZE, górnictwo naftowe i gazowe, przemysł elektromaszynowy, budownictwo przemysłowe itp.).

Istotne jest, aby zarówno w celu rozwoju innowacyjnej gospodarki, poprawy efektywności energetycznej, jak i rozwoju techniki, wykorzystywać efekt synergii pomiędzy różnymi technologiami, na przykład poprzez łączenie termomodernizacji z zastosowaniem wysokosprawnej kogeneracji lub/i OZE, rozwojem klastrów energii, spółdzielni energetycznych itp., czy wymiany oświetlenia na LED.

Działania:

- Promowanie i inicjowanie lokalnych przedsięwzięć (klastry, spółdzielnie energetyczne itp.) z zakresu wytwarzania energii (ze wskazaniem na rozwój OZE) oraz efektywności energetycznej w celu dążenia do samowystarczalności energetycznej gmin i powiatów (autonomiczne obszary energetyczne).
- Przygotowanie zaplecza dla operatora informacji pomiarowej oraz modułów inteligentnych liczników do montażu w urządzeniach AGD.
- Inwestycje w celu wykorzystania lokalnie dostępnych surowców energetycznych i innych zasobów, zgodnie z terytorialnym potencjałem (np. elektrownie wodne, biomasa, biogaz i biogaz rolniczy, odpady, instalacje geotermalne).
- Modernizacja oraz budowa nowych linii elektroenergetycznych, umożliwiających wymianę transgraniczną z krajami sąsiednimi przy zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego kraju.
- Skoordinowanie rozwoju infrastruktury energetycznej i telekomunikacyjnej minimalizujące koszty ich rozbudowy i zwiększające szanse zaistnienia nowych zastosowań.
- Poszukiwanie i wydobycie paliw kopalnych z nowych złóż.
- Przygotowanie, przy wykorzystaniu polskiego potencjału przemysłowego i naukowego, wdrożeń wysokotemperaturowych reaktorów jądrowych HTR do produkcji ciepła przemysłowego w skojarzeniu oraz wsparcie polskich badań i rozwoju materiałów dla IV generacji reaktorów.
- Wykorzystanie istniejącego potencjału zasobów geotermicznych Polski.
- Tworzenie mechanizmów bilansowania źródeł OZE w oparciu o innowacyjne wykorzystanie potencjału hydroenergii w obszarach po eksploatacji kopalni.

<sup>105</sup> Program przygotowywany w Departamencie Energii Jądrowej Ministerstwa Energii.

**Projekty strategiczne:**

**Program Rozwoju Elektromobilności** poprzez zdefiniowanie jego ram w ustawie o elektromobilności i innych paliwach alternatywnych w transporcie oraz skoncentrowanie środków publicznych na rozwoju tego rynku. Stanowi tym samym realizację Planu Rozwoju Elektromobilności w Polsce oraz Krajowych ram polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych.

**Rozwój i wykorzystanie potencjału geotermalnego w Polsce** – stworzenie warunków dla promocji oraz rozwoju energetyki odnawialnej, bazującej na źródłach geotermalnych. Celem projektu jest wykorzystanie istniejącego potencjału geoenergetycznego zasobów geotermicznych Polski, pozwalającego na wykorzystanie zasobów geotermicznych na obszarze przeszło 80% kraju.

**Energetyka rozproszona** – projekt mający na celu rozwój wytwarzania energii elektrycznej i ciepła przy wykorzystaniu źródeł odnawialnych (OZE) na potrzeby społeczności lokalnej oraz tworzenie warunków regulacyjnych pozwalających na rozwój lokalnych obszarów zrównoważonych energetycznie – klastrów energii, spółdzielni energetycznych itp.

**Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego** – projekt mający na celu zwiększenie wykorzystania i rozwój hydroenergetyki poprzez eliminację barier administracyjnych w obszarze inwestycji w zakresie hydroenergetyki, rozwój przemysłu wytwarzającego urządzenia na potrzeby energetyki wodnej oraz zagospodarowania lub odbudowy istniejących piętrzeń będących własnością Skarbu Państwa na potrzeby wytwarzania energii elektrycznej.

**Innowacyjne metody poszukiwania i wydobycia węglowodorów** – wdrożenie innowacyjnych metod poszukiwania rejonów występowania oraz skutecznych metod wydobycia węglowodorów.

#### 4. Restrukturyzacja sektora górnictwa węgla kamiennego

Obecnie jednym z kierunków rozwoju energetyki tak na świecie, jak i w UE, w kontekście zaspokajania części potrzeb energetycznych przez paliwa kopalne, jest wzrost sprawności elektrowni węglowych, przy jednoczesnym spełnieniu wymogów ochrony środowiska oraz zapewnieniu wysokiej dyspozycyjności i niezawodności jednostek wytwórczych.

Zasadniczym powodem trudnej sytuacji górnictwa na świecie i w Polsce jest nadpodaż węgla i związana z nim niska cena węgla. Występujące w polskim górnictwie wysokie koszty produkcji wynikające z warunków wydobycia (głębokość, zagrożenia, długie drogi transportu, bardzo wysoki udział kosztów stałych, w tym kosztów pracowniczych) dodatkowo pogarszają tę sytuację.

##### Działania:

- Zwiększenie efektywności wydobycia węgla kamiennego.
- Dostosowanie wydobycia do potrzeb rynku, a tam gdzie to możliwe zwiększenie w strukturze wydobycia udziału produktów w wyższej wartości dodanej: węgli średnich i grubych o wysokich parametrach jakościowych, paliw kwalifikowanych.
- Zapewnienie odpowiedniego poziomu inwestycji tam, gdzie zapewnią one najwyższą efektywność ekonomiczną; jest to istotny czynnik uzyskania oczekiwanego poziomu wydajności.

**Projekty strategiczne:**

**Restrukturyzacja sektora górnictwa węgla kamiennego** w kierunku zwiększenia efektywności i racjonalności ekonomicznej, w tym przede wszystkim opracowanie **Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego**, realizowanego w powiązaniu z **Programem dla Śląska** (opis programu w części dot. rozwoju zrównoważonego terytorialnie)

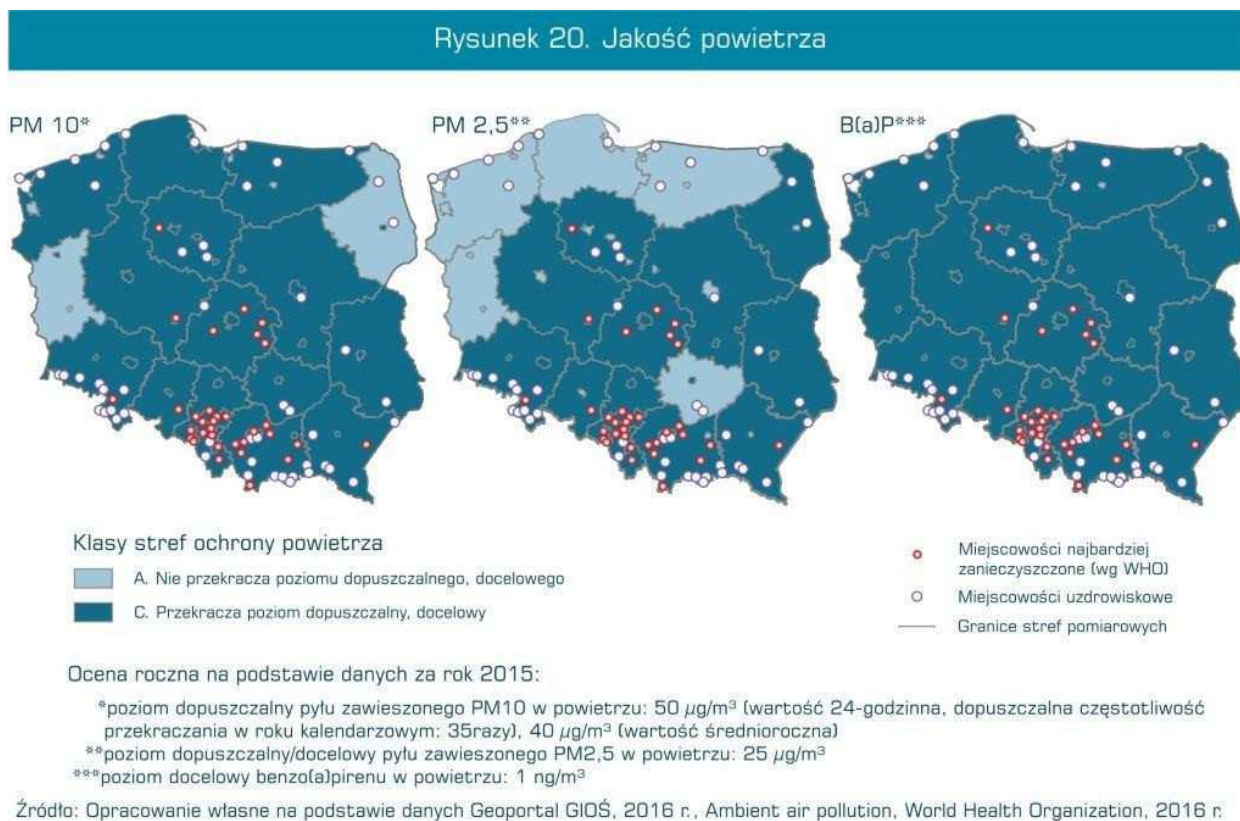
## Środowisko

### I. Diagnoza

Środowisko przyrodnicze jest kapitałem naturalnym i jako taki stanowi potencjał rozwoju konkretnej, dającej się opisać geograficznie przestrzeni. Jego zasoby (odnawialne i nieodnawialne) generują strumień korzyści, określanych jako usługi ekosystemowe. **Podstawowymi zasobami warunkującymi rozwój gospodarczy i społeczny są: potencjał energetyczny, zasoby wody, powietrze atmosferyczne, warunki klimatyczne, zasoby przestrzeni i krajobrazów oraz związana z nimi różnorodność biologiczna (zasoby siedlisk, gatunków i genów), gleba i zasoby geologiczne oraz użytki pozaekonomiczne środowiska.** Stan tych zasobów i ich dostępność oraz ograniczone zdolności ekosystemów do zachowania równowagi i świadczenia usług na rzecz gospodarki wpływają na możliwości inwestycyjne **oraz zaspokojenie elementarnych potrzeb bytowych.** Nowoczesne zarządzanie środowiskiem, oparte na zasadzie ochrony przez zrównoważone użytkowanie zasobów naturalnych, sprzyja ich zachowaniu dla przyszłych pokoleń, a także zapewnieniu wysokich standardów wartości, takich jak ład przestrzenny oraz przyczynia się do przeciwdziałania marginalizacji obszarów. We współczesnym świecie wymogi ochrony środowiska przyrodniczego stały się jednym z ważniejszych uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego, a globalne zmiany klimatyczne oraz rosnąca presja związana z rozwojem ekonomicznym i społecznym uwypukliły znaczenie polityki państwa w zarządzaniu zasobami środowiska przyrodniczego i prowadzeniu działań adaptacyjnych, zmniejszających skutki zmian klimatu.

Jednym z istotnych elementów systemu zarządzania i zmniejszania ryzyka negatywnych oddziaływań prowadzonych inwestycji na **trwałość ekosystemów i międzypokoleniową dostępność pozostałych zasobów naturalnych,** jest system ocen oddziaływania na środowisko. Wymaga on stałego rozbudowywania o nowe analizy i wiarygodne dane twarde w wielu zakresach dziedzinowych, zgodnie z rozszerzającym się katalogiem źródeł oddziaływań i rozwojem wiedzy. System ma charakter partycypacyjny i jest wspierany przez szeroki dostęp społeczny do informacji o środowisku. Proces dostosowywania metodologii i bazy informacyjnej systemu powinien być także adekwatny do zakresu zadań państwa.

Począwszy od roku 1990 w wyniku zmian strukturalnych w gospodarce i prowadzonej przez państwo polityce ekologicznej, wynikających z niej programów inwestycji środowiskowych oraz zmian legislacyjnych zasadniczo zmniejszyło się zanieczyszczenie powietrza, wody i gleb. Skuteczne zarządzanie emisjami przemysłowymi, szczególnie z sektora energetycznego, odczuwalnie zmniejszyło ich udział w przekroczeniach norm jakości powietrza w Polsce oraz pozwoliło na znaczną redukcję emisji gazów cieplarnianych (redukcja krajowej emisji gazów cieplarnianych w 2012 r. wyniosła 29,1% stanu wyjściowego, ewidencjonowanego w 1988 r.). Jednak skuteczna **ochrona klimatu** wymaga dalszej redukcji emisji, w tym wzrostu zdolności pochłaniania CO<sub>2</sub> przez ekosystemy, szczególnie leśne i towarzyszące obszarom zurbanizowanym.



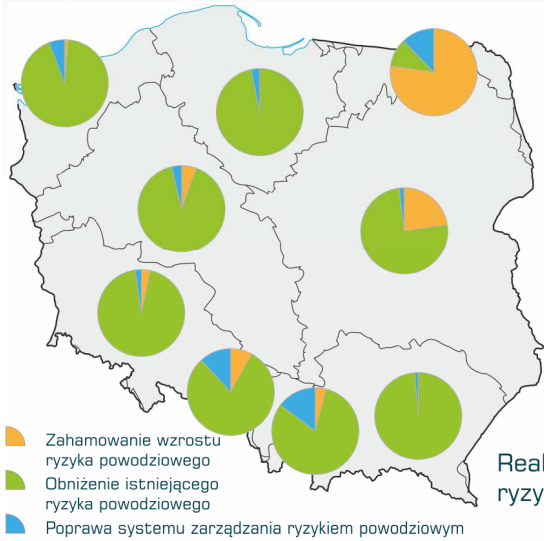
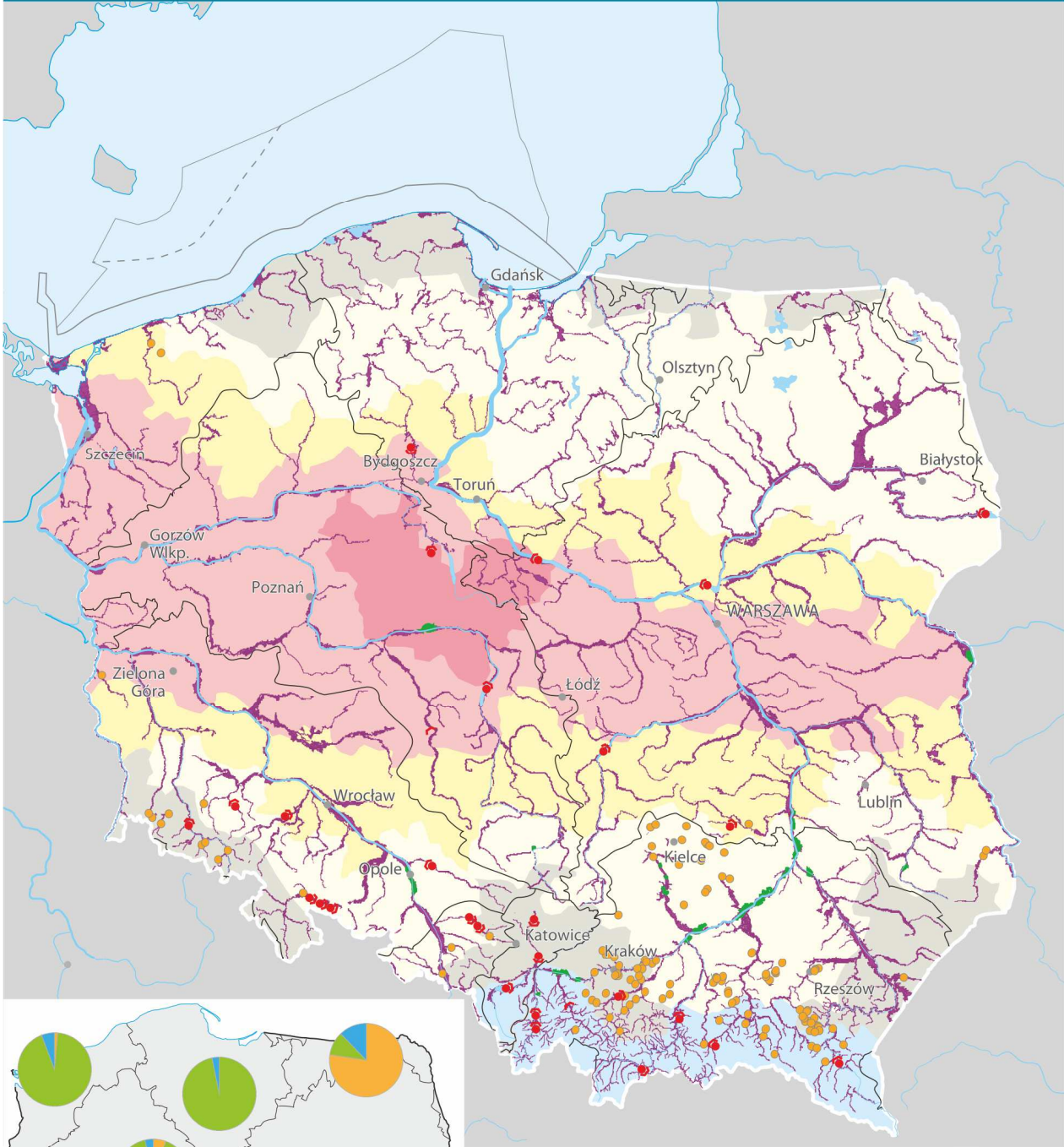
Sezonowa zmienność jakości powietrza jest wynikiem wykorzystywania w sektorze bytowo-komunalnym paliw stałych (w tym węgla niskiej jakości) i odpadów, przede wszystkim do indywidualnego ogrzewania budynków, wyeksploatowania i niedostosowania technologicznego palenisk i małych kotłowni lokalnych oraz emisji z transportu drogowego. W obszarach zurbanizowanych i wzdłuż tras dojazdów do pracy istotny wpływ na jakość powietrza ma udział emisji pochodzącej z transportu. W tym sektorze poza spalaniem paliw udział w emisji pyłów ma ścieranie opon, hamulców i powierzchni dróg, toteż zmniejszenie nasilenia ruchu pojazdów indywidualnych w miastach i w przemieszczaniu się praca-dom (także poza przestrzenią zurbanizowaną) ma decydujący wpływ na poziom stężeń pyłów zawieszonych (wartość średnioroczna) – w tym benzo(a)pirenu<sup>106</sup>.

Wskazane relacje znajdują potwierdzenie w corocznej ocenie jakości powietrza prowadzonej w ramach państwowego monitoringu środowiska w strefach wskazanych w ustawie – *Prawo ochrony środowiska*. Ocena jest dokonywana w aglomeracjach o liczbie mieszkańców powyżej 250 tys., w miastach o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys. oraz na pozostałych obszarach województw, położonych poza granicami wskazanych aglomeracji i miast.

Polityka UE zmierza do systematycznego obniżania **emisji gazów cieplarnianych**, co w przypadku Polski jest zadaniem stosunkowo trudnym, ze względu na wysoką emisyjność polskiej gospodarki wynikającą z dominującej roli węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepła. Polska redukuje emisje gazów cieplarnianych w ramach zobowiązań międzynarodowych (Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu oraz Protokół z Kioto, a w przyszłości również podpisane przez Polskę Porozumienie Paryskie) oraz w ramach zobowiązań wynikających z prawa UE (pakiet energetyczno-klimatyczny). Głównym narzędziem realizacji polityki UE w tym zakresie jest system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS), który wpływa na redukcję emisji poprzez aspekt ekonomiczny, tj. konieczność zakupu przez emitentów uprawnień do emisji. Drugim filarem polityki UE jest redukcja emisji z sektorów nieobjętych systemem EU ETS (tzw. non-ETS), takich jak rolnictwo, sektor bytowo-komunalny, transport, budownictwo.

<sup>106</sup> 6% całkowitej emisji B(a)P z terenu Polski (Zanieczyszczenie powietrza wielopierścieniowymi węglowodorami aromatycznymi na stacjach tła miejskiego w Polsce w 2013 r. GIOŚ, Warszawa 2014)

Rysunek 21. Zarządzanie ryzykiem powodziowym i przeciwdziałanie suszy



Klimatyczny bilans wodny rolnictwa 1970-2015

- skrajnie niedoborowy
- silnie niedoborowy
- lekk niedoborowy
- niedoborowy
- zrównoważony
- nadmiarowy

Oznaczenia

- Obszary szczególnego zagrożenia powodzią dla 1% prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi (raz na 100 lat)
- Poldery projektowane
- Zbiorniki wielozadaniowe
- Zbiorniki suche
- Zapory większych zbiorników zaporowych
- Granice regionów wodnych

Realizacja głównych celów planów zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP) w regionach wodnych

**Zasoby wodne** w Polsce są rozmieszczone nierównomiernie: środkowa i północna część Polski w wyniku m.in. niekorzystnych warunków przyrodniczych jest obszarem deficytowym w wodę. Całkowity bilans

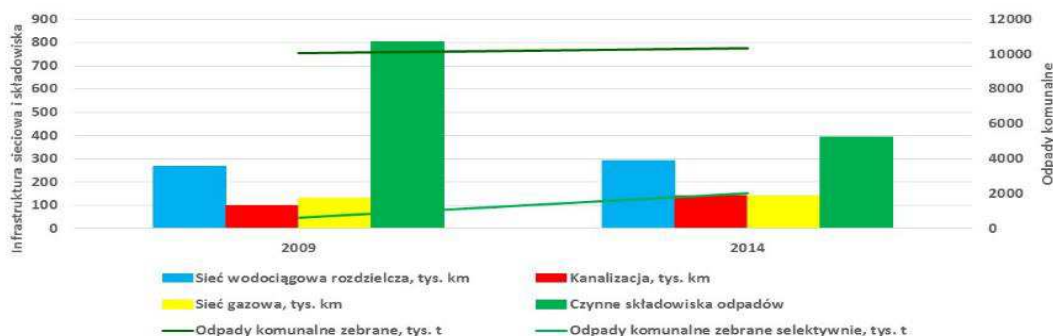
wodny Polski jest zależny od wielkości opadów nad terytorium kraju, ich rozkładu w czasie oraz możliwości retencji – naturalnej i sztucznej, w tym zdolności zagospodarowania opadów w miejscu powstania. W tym kontekście problem stanowi zbyt mała retencja zlewni lokalnych, spowodowana między innymi wzrostem powierzchni uszczelnionych w procesie urbanizacji i rozwoju infrastruktury transportu oraz zmianami w produkcji rolnej, skutkującymi m.in. utratą oczek śródpolnych. Tym cenniejsze są wszelkie naturalne powierzchnie retencjonujące wodę, jak mokradła, torfowiska, starorzecza oraz rozwój infrastruktury zielonej (*green infrastructure*) i błękitnej, zdolnej do przyjmowania wód opadowych w miastach i ich otoczeniu. Skutki ekonomiczne zbyt niskiej retencji w zlewniach lokalnych dobrze oddaje odnoszący się do poziomu uwilgotnienia środowiska klimatyczny bilans wodny rolnictwa (KBW). Rozkład przestrzenny pokazuje jedno ze źródeł wysokiego ryzyka powodziowego (bilans nadmiarowy w karpackiej części dorzecza Wisły) oraz odczuwalne zwiększenie bilansu niedoborowego – tzw. suszy glebowej w rolnictwie, obejmującej zasięgiem także rolnictwo wysokotowarowe Pomorza Zachodniego i Podlasie. Wieloletnie utrzymywanie się niekorzystnego bilansu wodnego, występowanie podtopień i suszy, szczególnie na obszarach wiejskich z dominującymi słabymi klasami gruntów, nasilonymi procesami degradacji gleby i znacznym rozdrobnieniem gruntów rolnych jest jedną z przyczyn marginalizacji tych obszarów<sup>107</sup>. Nadmiernie niski poziom wód w glebie i towarzyszący mu niski stan wód w ciekach oznacza większe stężenie zanieczyszczeń obecnych w wodach – także tych odprowadzanych do Bałtyku – i np. wyższe koszty jednostkowe uzdatniania wody, wyższe nakłady w rolnictwie czy ogólnie niższą dostępność części użytków pozaekonomicznych środowiska, na których można zbudować lokalne strategie rozwoju.

Wieloletnie zaniedbania gospodarki wodnej, wynikające z jej niedoinwestowania, są przyczyną zbyt małej wielkości zasobów zmagazynowanych w sztucznych zbiornikach wodnych oraz niskiej efektywności systemu ochrony przeciwpowodziowej kraju. **Skuteczność obniżenia ryzyka powodzi wymaga bowiem równoległego prowadzenia działań nietechnicznych, szerokich zmian w gospodarce przestrzennej i odbudowy retencji terenowej.**

Stabilny ilościowo pobór wód powierzchniowych zaspokaja większość potrzeb bytowych i gospodarczych – w 2014 r. z tego źródła pochodziło 74% wody. Monitoring stanu rzek i zbiorników zaporowych z lat 2012–2014 wykazał zły stan niemal 90% jednolitych części wód powierzchniowych, objętych monitoringiem. W ocenie jezior monitorowanych w latach 2010–2014 aż 85% jednolitych części wód jeziornych nie zmieściło się w stanie dobrym. Stan chemiczny wód podziemnych jest dobry, natomiast obserwuje się nadmierne szczypanie zasobów części głównych zbiorników wód podziemnych, położonych w zasięgu obszarów funkcjonalnych największych miast Polski.

Stopniowo wyrównywana jest dostępność ludności do kanalizacji (68,7% ludności w 2014 r.) względem dostępu do wodociągów (91,6% w 2014 r.) i wzrasta odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków (w 2014 r. 93,9% w mieście i 37,4% na wsi). Tym niemniej 15% gospodarstw domowych w obszarach wiejskich nadal korzysta z indywidualnych ujęć wody o zmiennej jakości, a w obszarach wiejskich o niskiej gęstości zaludnienia i rozwijającej się infrastrukturze turystycznej brakuje lokalnych systemów kanalizacji i oczyszczania ścieków.

Infrastruktura komunalna w latach 2009–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

<sup>107</sup> Obszary skumulowanego występowania problemów środowiskowych dla rolnictwa stanowią 32% użytków rolnych ( 820 gmin).

**Różnorodność biologiczna** Polski jest oceniana bardzo wysoko. O dobrej kondycji przyrody świadczy w głównej mierze poziom różnorodności biologicznej (tak organizmów glebowych, jak i pozostałej fauny i flory) oraz stabilność ekosystemów i zachodzących w nich procesów sukcesyjnych. Jeden z najwyższych wskaźników różnorodności biologicznej w skali kontynentu wiąże się także z zachowaniem unikalnych krajobrazów nizinnych za sprawą rozproszenia gruntów rolnych, utrzymywania się ekstensywnego rolnictwa oraz dominacji własności państwowej w strukturze zarządzania lasami.

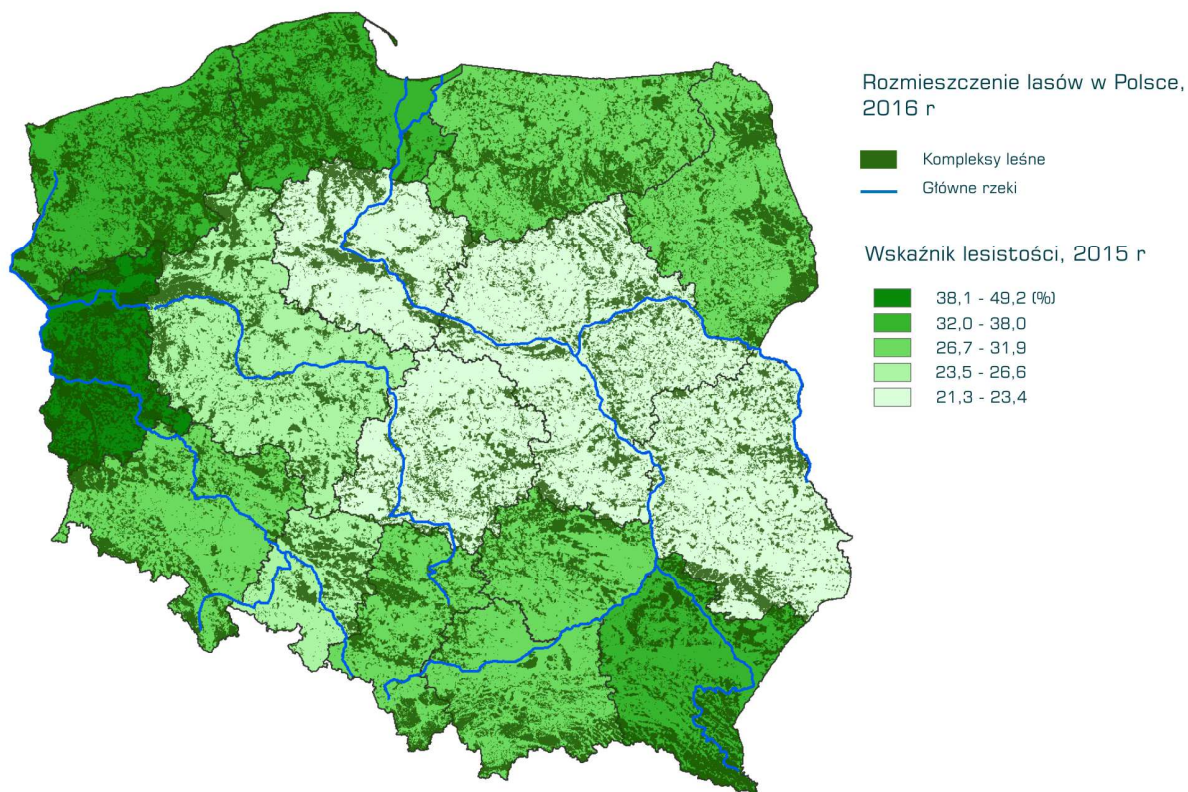
W wyniku przyjęcia uregulowań UE wprowadzono do krajowego porządku prawnego system Natura 2000, koncentrujący się na ochronie określonych gatunków roślin i zwierząt (w tym ptaków) oraz siedlisk przyrodniczych i łączności przestrzennej między nimi w drodze zrównoważonego użytkowania gospodarczego obszarów występowania chronionych walorów. W system Natura 2000 włączono obszary wszystkich Parków Narodowych oraz znaczną część zasobów chronionych w pozostałych formach ochrony przyrody, a także obszary występowania siedlisk i gatunków znajdujące się w normalnym użytkowaniu gospodarczym. Obecnie polska sieć Natura 2000 składa się z 987 obszarów, zajmujących około 1/5 obszaru Polski na lądzie.

Zachowanie dobrego stanu gatunków i siedlisk związanych z ekosystemami rolniczymi jest szczególnym wyzwaniem dla polityki rolnej, ponieważ istotną częścią zasobu są tereny o tradycyjnej strukturze rolnictwa i lasy (29,5% pow. kraju). Dominująca publiczna własność lasów (w 2015 r. jedynie 19,2 % lasów znajdowało się w rękach prywatnych, 0,9% należało do gmin, a 77% było zarządzane przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (PGL LP))<sup>108</sup>, przyczyniła się do ukształtowania modelu wielofunkcyjnego leśnictwa. Prowadzenie w lasach wielofunkcyjnej i trwale zrównoważonej **gospodarki leśnej** jest gwarantem zachowania bogactwa przyrodniczego lasów Polski, przy jednoczesnym korzystaniu z ich zasobów w celu zaspokojenia potrzeb społecznych i gospodarczych. W sposób szczególny jest to widoczne w objęciu aż 39% powierzchni Lasów Państwowych obszarami Natura 2000, ze względu na zachowanie określonych typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków uznanych za cenne i zagrożone w skali całej Europy. Konieczna jest jednak stała praca na rzecz dostosowania gospodarki leśnej, zwłaszcza prowadzonej na powierzchniach prawnie chronionych, do potrzeb bytowych chronionych gatunków: zachowania odpowiedniej struktury wiekowej i gatunkowej lasów oraz ochrony przestrzeni niezalesionych, spełniającej takie potrzeby. Lasy są istotnym elementem stabilizacji klimatu globalnego oraz lokalnego – mogą pochłaniać ok. 32 mln ton dwutlenku węgla rocznie. Oddziałują także na rozmiar retencji naturalnej w zlewniach, zatrzymując wody opadowe. Ponadto stanowią ważny potencjał gospodarczy, zapewniając odpowiednie sortymenty drewna dla przemysłu meblarskiego, budownictwa oraz biomasę leśną, a także pozostałe pożytki na potrzeby gospodarek lokalnych, stanowią też bazę rekreacji i przemysłu turystycznego. W związku z decydującą rolą lasów i leśnictwa w zachowaniu trwałości ekosystemów i stabilizacji klimatu istotne jest, aby pozyskiwanie biomasy, szczególnie leśnej, nie było sprzeczne z celami ochrony obszarowej i gatunkowej. Podobnie ważne jest utrzymanie wzrostu powierzchni nasadzeń i ich struktura gatunkowa.

<sup>108</sup> Raport o stanie lasów w Polsce w 2015 r., DG LP



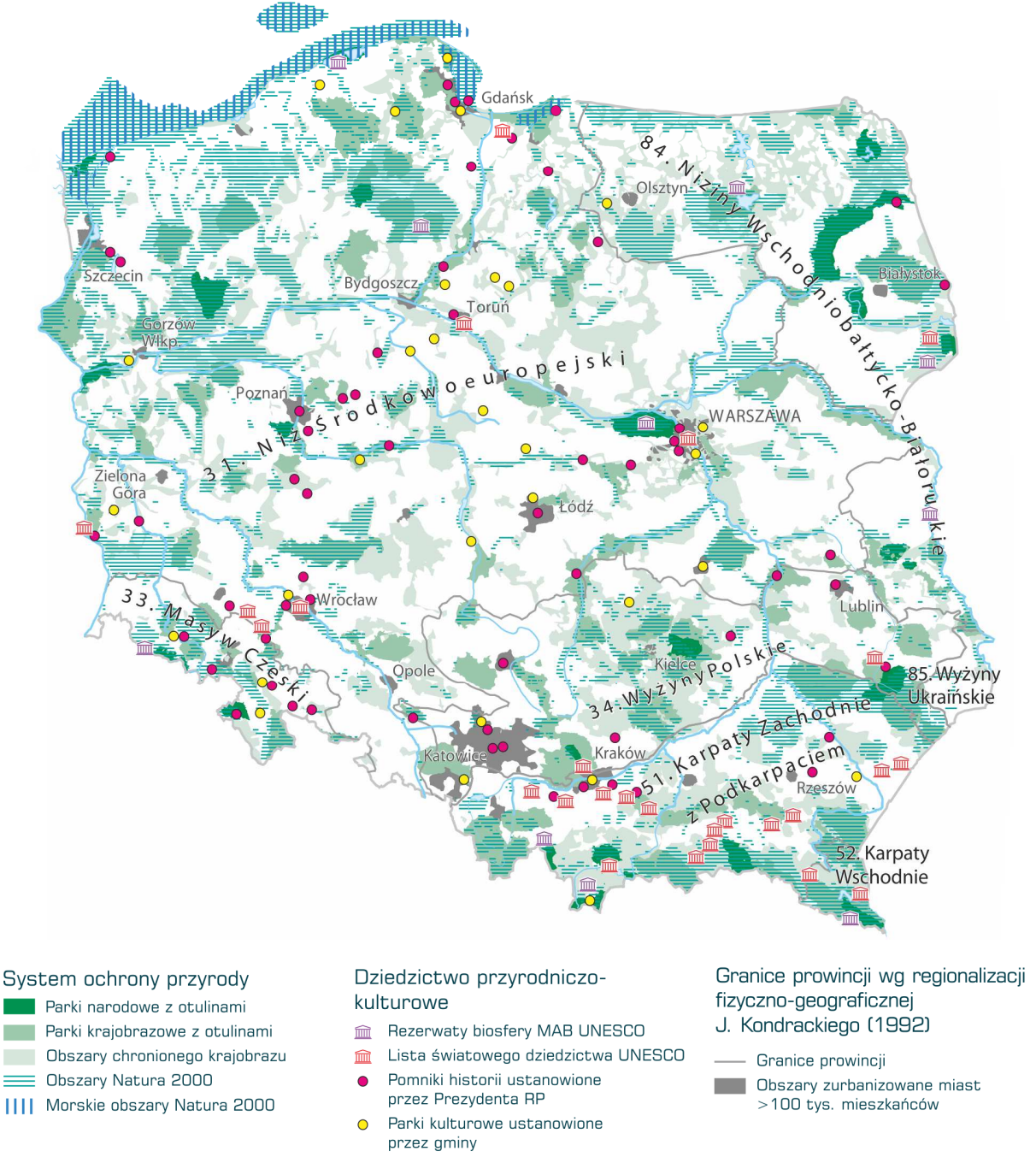
Rysunek 22. Rozmieszczenie lasów



Źródło: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, 31.01.2016 r., Lasy w Polsce 2015, Lasy Państwowe, 2015 r.;

Obserwowane niekorzystne zmiany liczebności i składu gatunków roślin i zwierząt **najczęściej są skutkiem wadliwego zarządzania przestrzenią**: szybkiego, niekontrolowanego rozwoju miast, osadnictwa rozprzestrzeniającego się w obrębie terenów wartościowych przyrodniczo lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie, przecinania korytarzy ekologicznych przez infrastrukturę transportową, unifikacji i ubożenia krajobrazów. Poważny problem stanowią gatunki inwazyjne zagrażające stabilności ekosystemów i gospodarki, jak również zdrowiu ludzi. Istotne są także zmiany w rolnictwie – tak intensyfikacja upraw w kierunku rolnictwa wielkopowierzchniowego, jak i zaniechanie użytkowania rolniczego prowadzą do zaniku ekosystemów związanych z uprawami rolnymi i utraty tradycyjnych krajobrazów rolniczych, stanowiących siedlisko wielu gatunków. Zmniejszający się udział powierzchni terenów zielonych i zabudowa korytarzy napowietrzających, odcinając przestrzeń otwarte od wnętrza miasta, pogarsza warunki klimatyczne i jakość życia – zanikają wtedy funkcje ochrony przed hałasem i pyłami, maleje między innymi zdolność odtwarzania zasobów wodnych i tlenu.

Rysunek 23. Ochrona zasobów przyrodniczych i kulturowych



**Krajobraz** jest syntezą, zewnętrznym obrazem wszystkich elementów środowiska przyrodniczego i działalności ludzkiej (wyraz materialny), jak również powszechnym zasobem przekazu kulturowego (przekaz niematerialny i materialny). Na jego zasoby składają się przestrzenie w różnym stopniu zmienione działalnością człowieka, w znacznej części nasycone pamiątkami materialnymi – począwszy od krajobrazu miast, poprzez w pełni antropogeniczne obszary rolnicze do unikalnych zespołów naturalnych i zbliżonych do naturalnych, takich jak lasy Puszczy Białowieskiej, Żuławy i Dolina Biebrzy. Wyznacznikami jakości rodzimych krajobrazów jest liczebność ptaków pospolitych krajobrazu rolniczego, w tym bociana białego (w 2014 r. wskaźnik wyniósł 84,4% populacji bazowej z roku 2000) i czajki oraz takich gatunków jak wilk, ryś, bocian czarny czy żuraw, a także wielu innych gatunków o znacznych wymogach siedliskowych. W przeciwieństwie do innych elementów środowiska, jego potencjał zasobowy jest najślabiej określony

i rozpoznany. Brakuje także powszechnej edukacji o krajobrazie, jego znaczeniu kulturowym i ekonomicznym. Ten stan jest jedną z przyczyn przyzwolenia na żywiołowe rozlewanie się osadnictwa, niszczenie walorów estetycznych krajobrazu oraz postępującą fragmentacją w procesie inwestycyjnym, obejmującym także rozwój bazy usług rekreacyjnych i przemysłu kultury. Jest także istotną przeszkodą w racjonalnym zarządzaniu rozwojem przestrzennym, w tym w skutecznym podejmowaniu ochrony unikatowych krajobrazów, ważnych dla zachowania tożsamości narodu. Tymczasem wykorzystanie potencjału unikatowego charakteru polskich zasobów przyrodniczych i krajobrazowych jest szansą dla zrównoważonego rozwoju kraju.

**Gleba** jest podstawowym zasobem produkcyjnym rolnictwa, toteż dobry stan **polskich gleb** stanowi potencjał dla produkcji żywności wysokiej jakości. Jednak gruntów rolnych o wysokiej przydatności dla produkcji rolnej jest stosunkowo niewiele: grunty klas I–III stanowią około 25% ogółu areалу. Pokrywa glebowa w Polsce tworzy układ mozaikowy: przeważają gleby klas średniej jakości (IVa i IVb) – 35,2% oraz gleby słabe i bardzo słabe (V i VI) – 37,3%, tych **najżyźniejszych jest zaledwie 3,7%**. Naturalny proces glebotwórczy jest niezwykle powolny, a wytworzenie ok. 1 cm warstwy próchnicznej gleby trwa od 100 do 400 lat. Z tego względu glebę uważa się za zasób w praktyce nieodnawialny, który powinien podlegać szczególnej ochronie na rzecz przyszłych pokoleń.

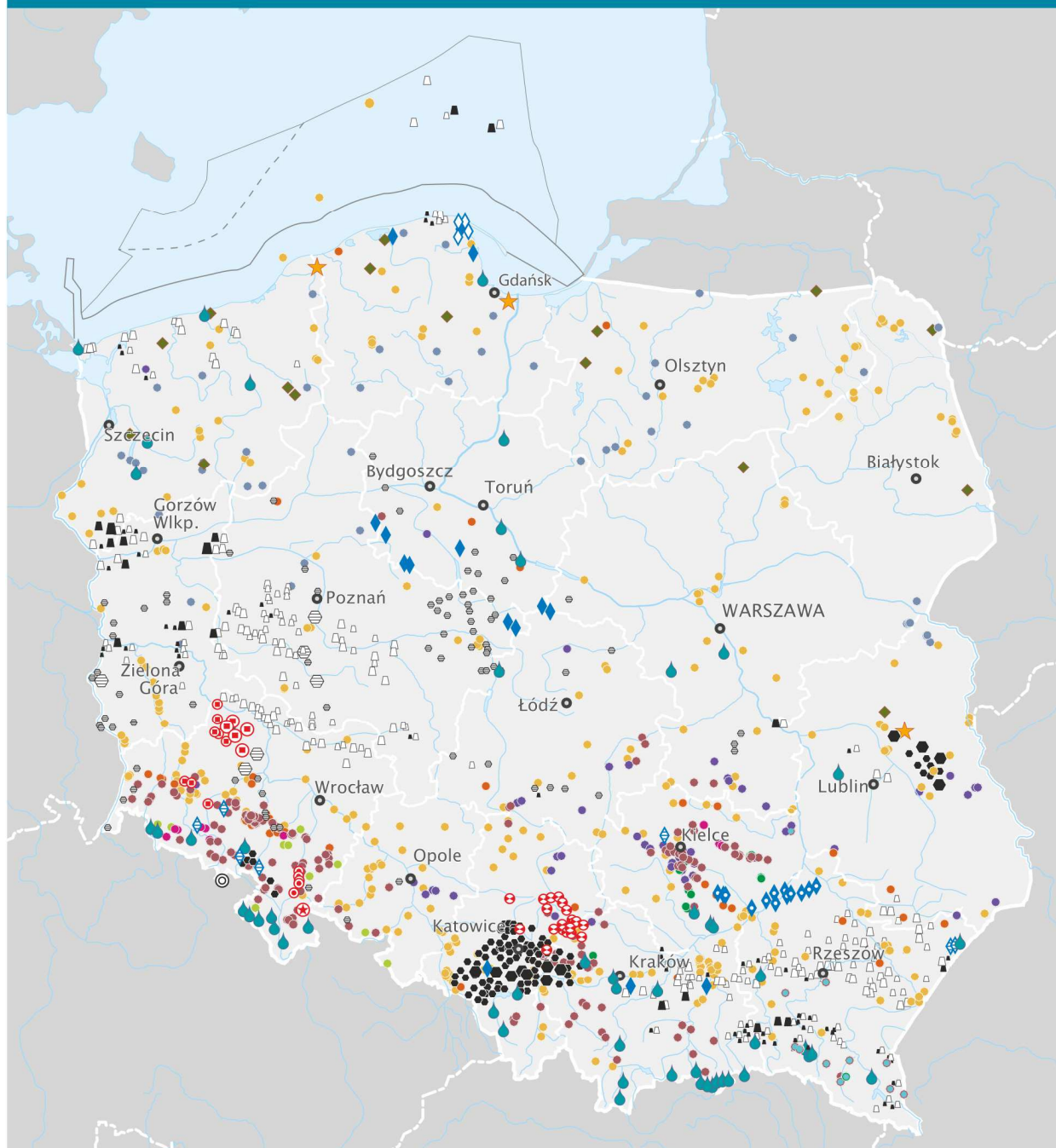
Trwale zainwestowana powierzchnia gruntów zabudowanych, przemysłowych i zurbanizowanych w pozostałych formach stanowi obecnie 5,23% (2014 r.) powierzchni kraju i stale rośnie. W przeważającej części są to grunty trwale zasklepione, nieprzepuszczalne dla wód opadowych. W ostatnim dziesięcioleciu nie obserwuje się zdecydowanego zmniejszenia powierzchni gruntów zdegradowanych i zdewastowanych, wahającej się wokół 0,2% pow. kraju. W 2014 r. jedynie 62,8 tys. hektarów (ok. 0,2% pow. lądowej)<sup>109</sup> wymagało rekultywacji, przy czym grunty, które w pełni utraciły wartości użytkowe stanowiły 89,4%. Grunty te są stopniowo poddawane rekultywacji i zagospodarowaniu wtórnemu, jednak proces postępuje zbyt wolno i nie jest należycie skorelowany z procesem inwestycyjnym. W 2014 r. zreakultywowano jedynie 3,5% powierzchni takich gruntów, z czego zaledwie 1/3 zagospodarowano powtórnie.

**Na zasoby geologiczne** Polski składają się złoża bilansowe i perspektywiczne wielu cennych surowców energetycznych, niektórych pierwiastków krytycznych, surowców chemicznych i skalnych, torfy oraz wody geotermalne, mogące być podstawą rozwoju energetyki lokalnej, a także solanki i wody lecznicze, wykorzystywane w uzdrowiskach.

Kopaliny są zasobem nieodnawialnym, dlatego tak istotna jest ich ochrona przed nieodwracalną utratą wywołaną niewłaściwym gospodarowaniem obszarami złóż. Znaczący problem stanowi także użytkowanie obszarów położonych bezpośrednio ponad złożami kopaliny, co szczególnie dotyczy złóż znajdujących się w obszarach przyspieszonej urbanizacji, na terenach objętych ochroną innych zasobów przyrodniczych i krajobrazowych lub kolidujących z zabezpieczeniem pozostałych strategicznych interesów państwa.

<sup>109</sup> Wskaźniki rozwoju zrównoważonego 2015, GUS Katowice

Rysunek 24. Zasoby geologiczne wybranych surowców



**Surowce energetyczne**

- Węgiel kamienny  
>1000 <1000 (mln t)
- Węgiel brunatny  
>1000 <1000 (mln t)
- Ropa naftowa  
>1000 1000-100 <100 (tys. t)
- Gaz ziemny  
>300 <300 (mln m<sup>3</sup>)
- ☉ Ruda uranu

**Surowce metaliczne**

- Rudy miedzi  
>100 <100 (mln t)
- ⊕ Rudy cynku i ołowiu
- ⊗ Rudy arsenu i złota
- ⊙ Rudy niklu

**Surowce chemiczne**

- ◆ Sól kamienna
- ◇ Sole potasowe
- ◆ Siarka
- ◇ Baryt i fluoryt

**Surowce skalne**

- Gipsy i anhydryty
- Wapienie i dolomity
- Kreda
- Skalenie i kwarcy
- Magnezyty i łupki
- Kamienie drogowe i budowlane
- Kruszywa naturalne i piaski
- Gliny, ily i kaolin

**Pozostałe**

- ◆ Torf bez borowin (powyżej 1 mln t)
- Wody lecznicze, termalne i solanki
- ★ Bursztyń

Wprowadzenie zmian w gospodarce odpadami wspiera sukcesywne ograniczenie masy odpadów deponowanych na składowiskach i ich wtórne, surowcowe wykorzystanie (w 2015 r. na składowiskach

zdeponowano 44% zebranych odpadów komunalnych – 4,8 mln t)<sup>110</sup>. Odnotowane w 2014 r. potrojenie ilości odpadów komunalnych zbieranych selektywnie w stosunku do roku 2009, przekraczając 2 mln ton, **dotyczy mniej niż 20% masy odpadów wytworzonych**. W przeliczeniu na jednego mieszkańca Polski jest to jedynie 53 kg z wytworzonych 268 kg. (w 2015 r. odpowiednio 23% i 66 kg/M). Podobnie za niskie jest wykorzystanie odpadów komunalnych i przemysłowych (w tym pochodzących z przetworzenia osadów ściekowych), jako potencjalnego źródła energii, mimo stosowania właściwej hierarchii postępowania z odpadami przez zakłady przemysłowe. Jednakże poziom wtórnego wykorzystania odpadów przemysłowych, stanowiących cenne źródło surowców, w tym minerałów ziem rzadkich jest nadal zbyt niski. W 2013 r. odpady przemysłu wydobywczego stanowiły 52%, wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną – 17%, przetwórstwo przemysłowe – około 20% z ogólnej masy przekraczającej 130 mln ton<sup>111</sup>.

## II. Cel i oczekiwane efekty

### **Rozwój potencjału środowiska na rzecz obywateli i przedsiębiorców**

Wskazane w diagnozie czynniki negatywne, takie jak nieodpowiednia jakość powietrza, niska zasobność wód, skutki postępujących zmian klimatycznych, deficyt narzędzi kreowania ładu przestrzennego znacznie zwiększają bieżące koszty rozwoju oraz generują straty spowodowane brakiem inwestycji, skierowaniem środków rozwojowych na przywrócenie pożądanej jakości powietrza, gleby, wody oraz leczenie chorób zależnych od czynników środowiskowych. Podjęcie odpowiednich działań w perspektywie długoterminowej pozwoli uniknąć znacznie wyższych makroekonomicznych kosztów zaniechań.

Celem jest wzrost efektywności środowiskowego potencjału rozwoju, pozwalający na użytkowanie go dla zaspokojenia aktualnych potrzeb rozwojowych i wzrostu jakości życia oraz zachowania zasobów rozwojowych dla przyszłych pokoleń. Wymaga to wiedzy, innowacyjnego podejścia w rozwiązywaniu problemów oraz takiego gospodarowania zasobami nieodnawialnymi, aby można je było utrzymywać w optymalnym stanie.

Oczekiwane rezultaty działań obejmują stopniowe zmniejszenie emisji zanieczyszczeń, zwiększenie ilości retencjonowanej wody do 15–20%, poprawę stanu jednolitych części wód, poprawę jakości zarządzania obszarami Natura 2000, zmniejszenie konfliktogenności ochrony zasobów przyrodniczych oraz wykorzystanie surowcowe odpadów komunalnych.

## III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Krajowy wskaźnik średniego narażenia na pył PM <sub>2,5</sub>	µg/m <sup>3</sup>	23,0 (2015) jako średnia z lat 2013–2015	18	18	GIOŚ
Wskaźnik jakości powietrza = (liczba stref z przekroczeniami poziomu dopuszczalnego pyłu PM <sub>10/46</sub> stref, w których dokonuje się pomiaru)•100%	%	91,3 (2015)	max. 45	0	GIOŚ
Stosunek liczby jednolitych części wód powierzchniowych o dobrym stanie do ogólnej liczby jednolitych części wód monitorowanych w ramach monitoringu diagnostycznego w ostatnich 6 latach do wszystkich jcwp monitorowanych w ramach monitoringu diagnostycznego w ostatnich 6 latach w danej kategorii wód*	%	a) 20% stan dobry, 80% stan zły; b) 37% stan dobry, 63% stan zły; (2015)	.	.	GIOŚ
Osiągnięty poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z odpadów komunalnych	%	26,0 <sup>112</sup> (2014)	50,0	.	MŚ

<sup>110</sup> Ochrona Środowiska 2016, GUS, Warszawa.

<sup>111</sup> Sprawozdanie z realizacji krajowego planu gospodarki odpadami 2014 za okres od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.

<sup>112</sup> Na podstawie corocznego sprawozdania sporządzonego przez urzędy marszałkowskie i przekazanego do Ministerstwa Środowiska.

Procent obszarów Natura 2000 posiadających planistyczne instrumenty zarządzania	%	44,98 (2015) 47 (2016)	75,0	100,0	GDOŚ
---	---	---------------------------------	------	-------	------

\*a) dla ocenionych jednolitych części wód rzek i zbiorników zaporowych; b) dla ocenionych jednolitych części wód jezior

#### IV. Kierunki interwencji

##### 1. Zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wodnych i osiągnięcie wysokiej jakości wód

Obecny stan zasobów wodnych – tak ilościowy jak i jakościowy – jest wynikiem wieloletniego niedofinansowania gospodarki wodnej i rozproszenia kompetencji zarządczych. Ponieważ dostęp do odpowiedniej ilości zasobów wód dobrej jakości jest warunkiem rozwoju, konieczne jest zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wód, poprawa ich stanu ekologicznego i jakości chemicznej. Racjonalne gospodarowanie zasobami wód ujmowanych na potrzeby zaopatrzenia ludności oraz dla rozwoju gospodarczego powinno zapewniać równowagę poboru i odtwarzania zasobów, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednio wysokiego poziomu oczyszczania wód zużytych. Wymogiem prawnym powinno być także zagospodarowywanie wód opadowych w obrębie zlewni – w miejscu opadu i łagodzenie tą drogą niektórych skutków zmian klimatycznych, szczególnie dotyczących rolnictwo i leśnictwo, jak również populacje obszarów zurbanizowanych. Proekologiczne zarządzanie zasobami lokalnymi wód, wspierając rozwój infrastruktury błękitnej powinno znacząco przyczynić się do zmniejszenia niebezpieczeństwa powodzi, a także adaptacji przestrzeni i związanej z nią różnorodności biologicznej do zmian klimatu. Powinno obejmować także wykorzystanie naturalnych i sztucznie tworzonych mokradeł do zwiększania pojemności retencyjnej dolin rzecznych, jako podstawy zmniejszania ryzyka powodzi.

##### Działania do roku 2020:

- Utworzenie i rozwój jednolitej struktury zarządzania gospodarką wodną w układzie zlewniowym, odpowiedzialnej za wszystkie działania związane z wodą, w tym przede wszystkim w zakresie ochrony przed powodzią i suszą.
- Opracowanie mapy dyspozycyjnych zasobów wodnych do wykorzystania przez ludność, przemysł, rolnictwo i inne gałęzie gospodarki oraz zasad ich aktualizacji w oparciu o bilanse zasobów wód powierzchniowych oraz wód podziemnych.
- Utworzenie mechanizmów prawno-finansowych sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu zasobów wodnych i wdrażaniu wodooszczędnych technologii.
- Budowa i modernizacja oczyszczalni ścieków na podstawie zaktualizowanego Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.
- Wdrożenie Planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy i opracowanie ich aktualizacji.
- Opracowanie i wdrożenie planów przeciwdziałania skutkom suszy.
- Wdrażanie aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy i aktualizacji programu wodno-środowiskowego kraju oraz realizacja prac na potrzeby kolejnej aktualizacji tych dokumentów w roku 2021.

##### Działania o charakterze ciągłym:

- Proekologiczne zarządzanie lokalnymi zasobami wodnymi, obejmujące także kształtowanie krajobrazów sprzyjających zatrzymywaniu wody.
- Rozwój infrastruktury przeciwpowodziowej w oparciu o inwestycje o wysokim stopniu skuteczności i racjonalności ekonomicznej oraz odpowiednie planowanie przestrzenne, w tym budowa wielofunkcyjnych, spójnych funkcjonalnie, zbiorników małej i – w szczególnych przypadkach – dużej retencji.
- Zarządzanie wodami opadowymi na obszarach zurbanizowanych poprzez różne formy retencji i rozwój infrastruktury zieleni.
- Działanie informacyjno-edukacyjne w zakresie upowszechniania przyjaznych środowisku sposobów przechowywania i stosowania nawozów, w tym realizacja działań mających na celu racjonalną gospodarkę nawozową.

**Projekty strategiczne:**

**Woda dla rolnictwa** – program wsparcia gospodarstw rodzinnych i doskonalenia gospodarki wodnej w rolnictwie w warunkach okresowych niedoborów i nadmiarów wody, w tym w budowie, odbudowie i prawidłowym wykorzystaniu urządzeń melioracyjnych dla poprawienia warunków produkcji, powiększenia retencji wodnej oraz osiągnięcia efektów środowiskowych. Zarządzanie lokalnymi zasobami wody obejmuje zatrzymanie wód opadowych w glebie, ochronę jakości wody poprzez zatrzymywanie substancji nawozowych i węgla organicznego w glebie, ochronę warunków bytowych chronionych gatunków zależnych od wody oraz kształtowanie krajobrazów sprzyjających utrzymaniu retencji naturalnej oraz zapobieganiu powodziom i suszom.

**Kompleksowy program adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatycznych do roku 2020** – program realizowany przez PGL LP w perspektywie finansowej na lata 2014–2020 w celu zapobiegania powstawaniu lub minimalizacji negatywnych skutków zjawisk naturalnych (suszy i pożarów), niszczącego działania wód wezbraniowych, powodzi i podtopień poprzez rozwój systemów małej retencji, przeciwdziałanie nadmiernej erozji gleb, wzmocnienie odporności ekosystemów leśnych zagrożonych postępującymi zmianami klimatu.

**2. Likwidacja źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza lub istotne zmniejszenie ich oddziaływania**

Pilnej interwencji wymaga emisja zanieczyszczeń powietrza, powstających w sektorze bytowo-komunalnym i w transporcie. Dotyczy to zwłaszcza zanieczyszczeń pyłowych powstających w wyniku spalania paliw stałych w niskich temperaturach i spalania odpadów w sektorze bytowo-komunalnym. Działania naprawcze w tym zakresie będą prowadzone w całym kraju, jednak przede wszystkim na tych terenach, gdzie występują znaczne przekroczenia norm jakości powietrza z systemów grzewczych i transportu drogowego. Ze względu na charakter źródeł emisji pyłowych w Polsce niezbędna jest synergia wielu polityk państwa i koordynacja wielopłaszczyznowych działań naprawczych, w tym kompleksowe działania samorządów i ich wsparcie legislacyjne, finansowe oraz edukacja społeczeństwa.

Jedną z dróg ograniczenia zjawiska niskiej emisji w obszarach zurbanizowanych jest rozwój efektywnego energetycznie niskoemisyjnego ciepłownictwa systemowego i małych kotłowni lokalnych, stosowanie kogeneracji w wytwarzaniu ciepła – ze względu na neutralność emisyjną zwłaszcza na poziomie kotłowni lokalnych, standaryzacja kotłów grzewczych na paliwa stałe oraz paliw stałych wykorzystywanych w ogrzewaniu indywidualnym i kotłowniach lokalnych. Zmiany mediów użytkowanych w sektorze ogrzewania indywidualnego i mieszkalnictwa powinny uwzględniać zróżnicowany poziom dostępności ekonomicznej i technologicznej dla różnych grup interesariuszy (np. odbiorcy indywidualni, mikro i małe przedsiębiorstwa) oraz trwałość przedsięwzięcia. Z powyższych względów istotny jest zakres wsparcia, w tym adresowanego do osób fizycznych, związanego z polepszeniem efektywności cieplnej i energetycznej budynków, wymianą i modernizacją kotłów służących do wytwarzania energii cieplnej lub energii elektrycznej, upowszechnieniem i rozwojem lokalnie dostępnych źródeł ciepła/chłodu neutralnych emisyjnie (jak zasoby geotermalne, wykorzystanie energetyczne biomasy w różnych procesach przetwórczych), oraz na rozbudowę sieci ciepłowniczych, jak również instalację filtrów ograniczających niską emisję zanieczyszczeń z gospodarstw domowych.

Podobnie istotne są działania mające na celu zmiany w transporcie, w tym rozwój komunikacji niskoemisyjnej i bezemisyjnej, oraz wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w zakupie niskoemisyjnego taboru autobusowego. Zmniejszanie emisji zanieczyszczeń powietrza ze spalania paliw stałych (węgiel kamienny, drewno) i transportu wraz ze zmniejszeniem zapotrzebowania na energię, mając istotne znaczenie także dla redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów pozostających poza europejskim systemem handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) wspomaga politykę klimatyczną. Jednocześnie są to działania o dużym potencjale innowacji, także w zakresie wykorzystania krajowych zasobów kopalnych i stymulacji rozwoju gospodarczego.

W działaniach na rzecz poprawy jakości powietrza, w tym redukcji gazów cieplarnianych, zostanie także zwiększony nacisk na wzrost udziału naturalnego pochłaniania CO<sub>2</sub> poprzez przyrost trwałych powierzchni biologicznie czynnych, takich jak lasy i zieleń miejska towarzysząca zabudowie oraz przez odpowiednie zmiany w rolnictwie.

#### Działania do roku 2020:

- Nadanie działaniom NFOŚiGW oraz WFOŚiGW odpowiedniego dla rangi problemu priorytetu dla wsparcia przedsięwzięć poprawy jakości powietrza.
- Stworzenie ram prawnych wprowadzających wymagania jakościowe dla paliw stałych ze względu na rodzaj i wielkość instalacji spalania paliw, z wyróżnieniem instalacji stosowanych w sektorze bytowo-komunalnym, jak również wymagań technicznych dla małych kotłów na paliwa stałe.
- Dynamizacja przedsięwzięć na rzecz likwidacji niskiej emisji z systemów grzewczych.
- Rozwój i wsparcie finansowe Państwowego Monitoringu Środowiska w zakresie pomiarów jakości powietrza.
- Wzmocnienie kontroli zgodności zainstalowanego systemu ogrzewania z projektem budowlanym.
- Wsparcie merytoryczne samorządów gminnych, w tym przygotowanie wytycznych w zakresie przygotowywania Programów Ograniczania Niskiej Emisji (PONE), obejmujące wielokryterialność programowanych działań oraz inwentaryzację źródeł emisji.

#### Działania do roku 2030:

- Dostosowywanie ram prawnych w celu dalszego ograniczania emisji zanieczyszczeń do powietrza, w tym zjawiska niskiej emisji.
- Wsparcie samorządów w zakresie zarządzania wielokryterialnego emisjami obszarowymi (systemy grzewcze) i liniowymi (transport) oraz lokalizacją inwestycji z punktowymi emitarami.
- Dalsze ograniczenie emisji z transportu drogowego.
- Opracowanie polityki redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS).
- Opracowanie podstaw metodologicznych do zarządzania pochłanianiem CO<sub>2</sub> w leśnictwie w ramach realizacji polityki klimatycznej.

#### **Projekty strategiczne:**

**Czyste powietrze** – zintegrowane działania mające na celu kompleksową poprawę jakości powietrza do stanu niepowodującego większego narażenia zdrowia ludzkiego oraz środowiska, zgodnego z prawodawstwem unijnym, a w dalszej perspektywie z wytycznymi WHO, a także wzrost świadomości społecznej. Projekt obejmuje m.in. rozwój mechanizmów kontrolowania źródeł niskiej emisji, standaryzację urządzeń grzewczych i paliw stałych, dostosowanie mechanizmów finansowych i ich społeczną dostępność oraz stworzenie ram prawnych sprzyjających realizacji efektywnych działań, wynikających z Krajowego Programu Ochrony Powietrza, jak również z programów ochrony powietrza szczebla wojewódzkiego i lokalnego oraz planów działań krótkoterminowych, sporządzanych dla stref, w których zostały stwierdzone przekroczenia norm jakości powietrza, w tym wprowadzenie do obiegu prawnego brakujących pojęć (np. niska emisja).

**Leśne Gospodarstwa Węglowe** – projekt dotyczy opracowania i zastosowania efektywnego modelu pochłaniania dwutlenku węgla przez lasy polskie, w tym pozostające w zarządzie PGL LP, promowania działalności dodatkowej w gospodarce leśnej, wspomagającej pochłanianie CO<sub>2</sub> (główny gaz cieplarniany), udoskonalenie sposobu raportowania pochłaniania CO<sub>2</sub> w lasach polskich (w ramach Protokołu z Kioto i Porozumienia Paryskiego) oraz w Zintegrowanym Systemie Informatycznym Lasów Państwowych.

### **3. Zarządzanie zasobami dziedzictwa przyrodniczego**

Największe zagrożenie wynikające z realizacji kierunków SOR dotyczy oddziaływań inwestycji o dużej intensywności negatywnego wpływu na różnorodność biologiczną oraz obszary cenne przyrodniczo. Inwestycje te jednocześnie przekształcają krajobraz, którego późniejsza jakość zależy także od zastosowanych metod kompensacji wpływu na obszary cenne przyrodniczo i możliwości rozszerzenia oceny wpływu na krajobraz, jako części oceny oddziaływania inwestycji na środowisko. Podstawą jest zbudowanie bazy informacyjnej, umożliwiającej identyfikację i ustalenie norm zarządzania krajobrazami cennymi ze względu na wartości przyrodnicze czy dziedzictwo kulturowe, elementami i strukturami przestrzennymi obszarów przemysłowych, zurbanizowanych, mniej eksponowanymi krajobrazami, decydującymi



o jakości życia społeczności lokalnych, a często także o możliwościach i kierunkach rozwoju lokalnego. Przewiduje się także kompleksowe mapowanie, ocenę oraz wycenę wartości usług ekosystemowych dla poszczególnych typów ekosystemów w skali ogólnopolskiej oraz regionalnej. Na tej podstawie sporządzona zostanie ocena oraz wycena wartości poszczególnych krajobrazów, istotnych dla gospodarek lokalnych opierających się na użytkach pozaekonomicznych oraz skutecznej ochrony siedlisk i gatunków związanych z rolnictwem i obszarami wiejskimi. Wprowadzenie do systemu zarządzania inwestycjami, szczególnie w zakresie oceny wpływu na stan środowiska, w tym na krajobraz i jakość życia, przedstawionych powyżej informacji wykreuje instrument wspomagający proces decyzyjny planowania przestrzennego i lokalizację inwestycji infrastrukturalnych (w tym gospodarki wodnej) w sposób istotny oddziaływujących na środowisko i jego elementy. W tym kontekście konieczna jest m.in. obiektywna ocena wdrożenia sieci Natura 2000, obejmująca także weryfikację zasięgów obszarowych i wpływu tej formy ochrony przyrody na zachowanie różnorodności biologicznej rodzimej przyrody oraz efektywności zarządzania pozostałymi obszarami chronionymi.

#### Działania do 2020 r.:

- Obiektywna ocena i weryfikacja powierzchni chronionych i ich zasobów w celu podniesienia skuteczności ochrony przestrzeni szczególnie cennej ze względów przyrodniczych i krajobrazowych.
- Mapowanie i wycena wartości usług ekosystemowych.
- Dostosowanie norm systemu planowania i zagospodarowania przestrzeni oraz wprowadzenie zmian w zarządzaniu obszarami poddanymi ochronie w celu zmniejszenia naturalnej konfliktogenności ochrony wartości wysoko cenionych.
- Wzmocnienie istniejących organów kontroli państwa w obszarze środowiska, zwiększenie ich efektywności w zakresie egzekwowania prawa, w tym zwalczania szarej strefy.
- Wskazanie i ochrona najcenniejszych – priorytetowych – krajobrazów Polski.

#### Działania o charakterze ciągłym:

- Wdrożenie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej.
- Rozwój infrastruktury zielonej i błękitnej obszarów zurbanizowanych, w celu zachowania łączności przestrzennej wewnątrz tych obszarów i z terenami otwartymi oraz wspomagania procesów adaptacji do zmian klimatu.
- Utrzymanie, a w miarę dostępności gruntów do zalesienia, zwiększenie ogólnej lesistości kraju oraz zwartości kompleksów leśnych i powierzchni zalesianych.
- Modyfikacja zrównoważonej gospodarki leśnej w celu zwiększenia możliwości pochłaniania przez lasy dwutlenku węgla.
- Zwiększenie dostępności biomasy leśnej (w tym drewna energetycznego) na potrzeby zaspokojenia lokalnych potrzeb samowystarczalności energetycznej oraz współspalania w energetyce.

#### **Projekty strategiczne:**

**Audyty krajobrazowe** – celem jest jednolita metodologicznie identyfikacja i ocena zasobów krajobrazowych oraz ustalenie przez samorząd województwa rekomendacji i wniosków wspomagających zarządzanie krajobrazem, formami ochrony przyrody, planowanie strategiczne, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, a także system ocen oddziaływania na środowisko, w tym krajobraz i jakość życia (wykonywanych dla inwestycji znacząco oddziaływujących na środowisko) i dokumentów strategicznych. Jednolita metodologia zostanie określona w przygotowywanym rozporządzeniu Rady Ministrów. W wyniku opracowania audytów zostaną określone krajobrazy priorytetowe, czyli najcenniejsze dla społeczeństwa i zachowania dziedzictwa naturalnego i kulturowego Polski.

#### **4. Ochrona gleb przed degradacją**

Gleba pełni liczne funkcje ekologiczne i gospodarcze. Wszelkie jej użytkowanie powinno być oparte na zasadach gwarantujących zachowanie właściwych funkcji oraz przywrócenie dobrego stanu glebom zdegradowanym, z uwzględnieniem ich przeznaczenia. Dotyczy to także rozwoju miast oraz zachowania i pełnego wykorzystania zdolności produkcyjnych gleb na obszarach wiejskich o utrzymujących się funkcjach

rolniczych. Optymalne wykorzystanie tych obszarów powinno służyć strategicznym, długofalowym interesom państwa w zakresie gospodarki żywnościowej i wspierać zachowanie gatunków i siedlisk zależnych od rolnictwa. Z tego względu szczególnie istotne są zapisy aktów planowania przestrzennego i konsekwentne wdrażanie rekomendacji uzyskiwanych w procesie oceny oddziaływania na środowisko, tak dokumentów, jak i inwestycji oraz proces edukacji. Przyczyną podstawowego czynnika degradacji gleby, jakim jest trwałe zasklepienie powierzchni (nieprzepuszczalność dla wody opadowej i powietrza), jest zajmowanie ich na potrzeby rozwoju miast, przemysłu i sieci transportowych. Szczególnie w miastach należy dążyć do zmniejszania powierzchni trwale zasklepionych oraz zwiększania udziału powierzchni chłonnych, umożliwiając wykorzystanie wody opadowej dla nawodnień zieleni towarzyszącej budynkom i przechwytywanie jej w systemie błękitnej infrastruktury, komplementarnej do infrastruktury zielonej.

#### Działania do 2030 r.:

- Realizacja zasady pierwszeństwa wtórnego użytkowania przestrzeni w procesach inwestycyjnych.
- Realizacja programu identyfikacji gleb zanieczyszczonych.
- Wsparcie remediacji zidentyfikowanych gleb zanieczyszczonych.
- Ochrona produktywności gruntów rolnych i leśnych.

### **5. Zarządzanie zasobami geologicznymi**

W celu zachowania bezpieczeństwa geologiczno-surowcowego państwa konieczne jest wyznaczenie zasięgów złóż, określenie ich wagi dla funkcjonowania państwa, ustalenie zasad zarządzania przestrzenią, w której zalegają, w tym odnoszących się do planowania przestrzennego i ochrony pozostałych zasobów naturalnych. Nastąpi wycena struktur geologicznych (także kopalin), ocena znaczenia poszczególnych złóż dla bezpieczeństwa Państwa i wyznaczenie ram czasowych, kiedy konkretne złoża będą udostępniane, tak aby umożliwić efektywne korzystanie z własności gruntowej i rozwój potencjałów lokalnych w różnych przedziałach czasu. Dostosowany zostanie system kompensacji dla właścicieli nieruchomości/gruntów. Konieczne jest także uszczelnienie opłat eksploatacyjnych i kontroli pozyskiwania kopalin, w tym surowców pozyskiwanych lokalnie.

Optymalizacja dostępu do zasobów geologicznych, w tym złóż, powinna uwzględniać interes przyszłych pokoleń. Polityka Surowcowa Państwa, przygotowywana w horyzoncie 50 lat, jako dokument interdyscyplinarny, obejmie poza zarządzaniem zasobami geologicznymi, identyfikację dostępnych źródeł surowców i zarządzanie zasobami antropogenicznymi, pochodzącymi z wtórnego obiegu. Działania będą dotyczyły także zewnętrznych źródeł kopalin i pozostałych surowców. Politykę tę opracuje Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Surowcowej Państwa, w skład którego wchodzi wszystkie ministerstwa. Priorytetową zasadą przy pracach nad Polityką Surowcową Państwa będzie podejście zintegrowane, tak aby możliwe było rozwiązywanie problemów kolizji przestrzennej w planowaniu inwestycji zlokalizowanych na powierzchni i pod powierzchnią terenu.

#### Działania do 2030 r.:

- Delimitacja złóż strategicznych dla gospodarki oraz zapewnienie ich ochrony, racjonalnego użytkowania i ochrony dostępu do złóż w długim okresie czasowym.
- Wsparcie innowacyjności w eksploatacji, przeróbce i wykorzystaniu surowców z wtórnego obiegu, z zasobu tworzonego przez odpady poużytkowe i produkcyjne oraz antropogeniczne złoża wtórne.

#### **Projekty strategiczne:**

**Polityka Surowcowa Państwa** – projekt dotyczy budowy sprawnego i efektywnego systemu zarządzania i gospodarowania wszystkimi rodzajami kopalin i surowców mineralnych w całym łańcuchu wartości oraz posiadanymi przez Polskę ich zasobami oraz adekwatne zmiany prawne – w tym instytucjonalne. Wspiera przejście do gospodarki o obiegu zamkniętym. Narzędziem do realizacji Polityki Surowcowej Państwa będzie zreorganizowana służba geologiczna.

## 6. Gospodarka odpadami

Nowoczesna gospodarka odpadami, zgodna z unijną hierarchią postępowania z odpadami i dążąca do wdrażania modelu gospodarczego opartego na obiegu zamkniętym, wymaga zmiany dotychczasowego podejścia postrzegania odpadów jako źródła zasobów (w tym możliwości zastępowania surowców pierwotnych surowcami wtórnymi, powstającymi z odpadów), jak również przyspieszenia rozwoju recyklingu. Cele i działania niezbędne do osiągnięcia i podjęcia w tym zakresie określone są w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami – będącym obok wojewódzkich planów gospodarki odpadami z planami inwestycyjnymi, podstawowym dokumentem planistycznym w gospodarce odpadami.

Największym wyzwaniem jest rozwój systemów selektywnego zbierania odpadów komunalnych w gminach, zapewniających pozyskanie odpadów nadających się do recyklingu i rozwój instalacji do przetwarzania bioodpadów. Konieczne jest również podejmowanie działań zmierzających do zmiany zachowań mieszkańców w zakresie ograniczania ilości wytwarzanych odpadów oraz ich właściwej segregacji u źródła.

Rozwijanie gospodarki odpadami, będącej elementem gospodarki o obiegu zamkniętym, przyniesie zarówno pozytywny efekt gospodarczy (wzrost innowacyjności w oparciu o dostęp do surowców wtórnych, w tym z hałd antropogenicznych i odzysk energii z odpadów), jak i polepszy jakość życia (likwidacja uciążliwości związanych ze składowaniem odpadów; odzyskiwanie przestrzeni do wtórnego zagospodarowania).

### Działania do 2030 r.:

- Gospodarowanie odpadami zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami.
- Rozwijanie recyklingu odpadów.
- Dążenie do maksymalizacji wykorzystywania odpadów jako surowców.

## 7. Oddziaływanie na jakość życia w zakresie klimatu akustycznego i oddziaływania pól elektromagnetycznych

Hałas z racji powszechności występowania licznych źródeł jest specyficznym zanieczyszczeniem środowiska, wpływającym na klimat akustyczny – zwłaszcza środowiska zurbanizowanego – oraz życie i zdrowie człowieka. Dotychczasowe działania przede wszystkim zmniejszyły skutki narażenia na hałas pochodzący z przemysłu, zmieniło się także narażenie na hałas komunikacyjny. Jednak mimo wielu zmian legislacyjnych, związanych z postępem wiedzy i aktywnością legislacyjną UE, hałas z transportu lądowego i lotnictwa utrzymuje tendencję wzrostową, podobnie wzrasta obciążenie środowiska infradźwiękami. Dalsza poprawa klimatu akustycznego środowiska wymaga koordynacji i racjonalizacji działań międzysektorowych, uwzględniających interes środowiska i zrównoważony rozwój gospodarki – w tym wpływ na estetykę krajobrazu. Podobny status ma zanieczyszczenie oddziaływaniem pól elektromagnetycznych, towarzyszące rozwojowi infrastruktury energetycznej i łączności. W obu wypadkach skuteczność działań wymaga rozwoju wiedzy, wzrostu kompetencji kadr i przejrzystości procesu decyzyjnego.

### Działania do 2020 r.:

- Określenie racjonalnych akustycznych standardów jakości środowiska.
- Powołanie zespołu ekspertów prowadzącego stały monitoring wyników podstawowych badań naukowych nad skutkami oddziaływań pól elektromagnetycznych oraz opracowującego okresowe raporty dotyczące tego zagadnienia.
- Poprawa przejrzystości procedur administracyjnych dotyczących lokalizacji i eksploatacji instalacji emitujących pola elektromagnetyczne oraz infradźwięki.

### Działania do 2030 r.:

- Zapewnienie odpowiednich poziomów ochrony przed skutkami oddziaływań pól elektromagnetycznych na podstawie stałego przeglądu wyników badań naukowych.
- Doskonalenie kadr w dziedzinie ochrony środowiska przed hałasem i oddziaływaniem pól elektromagnetycznych.
- Wprowadzenie jednolitego systemu informatycznego, umożliwiającego publiczny dostęp do danych technicznych instalacji oraz sprawozdań z pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych.

## Bezpieczeństwo narodowe

### I. Diagnoza

Rozpoznawanie, monitorowanie i zapobieganie zagrożeniom, a także zapewnienie skutecznych mechanizmów reagowania oraz podnoszenie skuteczności służb państwowych to warunki konieczne do prawidłowego funkcjonowania państwa oraz realizacji jego celów rozwojowych. Problematyka bezpieczeństwa narodowego obejmuje szereg zagadnień, tak z zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego, jak i bezpieczeństwa wewnętrznego.

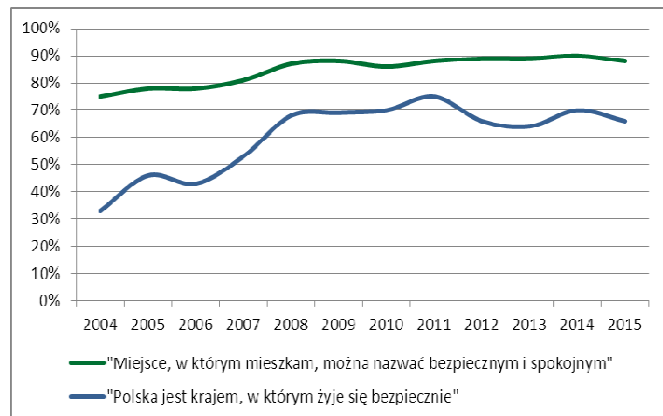
Zmienia się **międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa Polski**. Konflikty w bezpośrednim lub bliskim sąsiedztwie Polski, niestabilność na południowej flance Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz próby zmierzające do zmiany układu sił i odbudowy strefy wpływów, również przy wykorzystaniu środków militarnych oraz ekonomicznych, to obecnie najważniejsze czynniki wpływające na bezpieczeństwo Polski i całego regionu. Dużymi wyzwaniem dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich są zagrożenie terroryzmem oraz fala migracji. Rośnie znaczenie zagrożeń hybrydowych oraz dla cyberbezpieczeństwa, które mogą utrudnić sprawne funkcjonowanie państwa. Równocześnie aktualność zachowują wyzwania o charakterze gospodarczym, społecznym, demograficznym, technologicznym, ekologicznym, związane z globalizacją, przepływem informacji, zorganizowaną przestępczością, handlem bronią, pandemią itp.

**NATO, a także UE, pozostają głównymi zewnętrznymi filarami polskiej polityki bezpieczeństwa i rozwoju.** Polskim priorytetem jest ukierunkowanie NATO i UE na zmiany w środowisku bezpieczeństwa europejskiego oraz wyrównanie statusu bezpieczeństwa w ramach Sojuszu poprzez wzmocnienie wschodniej i południowej flanki Sojuszu.

Kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa Polski mają relacje ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, w tym współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony (budowa bazy amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej w Redzikowie i inne formy).

W odniesieniu do **wewnętrznych aspektów bezpieczeństwa**, kluczowe jest zagrożenie przestępczością, mimo że od wielu lat ta sukcesywnie spada. Liczba przestępstw stwierdzonych przez Policję pomiędzy rokiem 2004 a 2015 zmniejszyła się o ponad 40%<sup>113</sup>. Równocześnie znacznie wzrósł odsetek Polaków, którzy deklarują poczucie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania i podwoił się odsetek Polaków, którzy oceniają Polskę jako kraj bezpieczny<sup>114</sup>.

Źródło: CBOS



Polacy najbardziej obawiają się **przestępczości pospolitej**<sup>115</sup>, natomiast wśród innych negatywnych zjawisk, które generują wymierne ekonomiczne i społeczne straty, wymienić należy: terroryzm, przestępczość zorganizowaną, gospodarczą, korupcję oraz ataki na systemy informatyczne.

Bezpośrednie przełożenie poziomu przestępczości na rozwój państwa obserwowalne jest w szczególności na przykładzie **przestępczości gospodarczej**, która powoduje najwyższe straty. Zjawisko to dotyczy zarówno budżetu państwa (np. zmniejszenie wpływów, uzyskiwanie nienależnych zwrotów, wyłudzenie dopłat), jak

<sup>113</sup> Zgodnie z danymi Policji (do roku 2012 system Temida, następnie system KSIP) w roku 2004 stwierdzono ogółem 1,46 mln przestępstw, w roku 2014: 0,90 mln, natomiast w 2015: 0,83 mln.

<sup>114</sup> Zgodnie z badaniami Centrum Badania Opinii Społecznej z kwietnia 2015 roku *Aktualne problemy i wydarzenia (299)* oraz z kwietnia 2016 roku (61/2016).

<sup>115</sup> Zgodnie z wynikami Polskiego Badania Przestępczości zleconego przez KGP (Realizacja sp. z o.o., styczeń 2016, N=17 000), najwięcej badanych obawiało się włamań do mieszkań, piwnic, samochodów itd. (34,5%) oraz brawurowo jeżdżących kierowców (29%). Mniejsza liczba respondentów deklarowała strach przed napadami lub rozbojami (23,7% wskazań), bójkami i pobiciami (21,7%), agresją ze strony osób pijanych lub narkomanów (18,8%), kradzieżami (18,8%), niszczeniem mienia (16,2%) oraz zaczepianiem przez agresywną młodzież (15,4%). Co siódmy Polak (14,7%) nie obawiał się niczego w pobliżu swojego miejsca zamieszkania.

i sektora prywatnego (bezpośrednie zmniejszenie dochodów oraz spadek konkurencyjności, w tym w kontekście rozwoju szarej strefy czy zawyżania kosztów działalności przez podmioty gospodarcze działające z naruszeniem prawa). Przystępczości gospodarczej towarzyszy m.in. proceder fałszowania dokumentów, będący efektem niskiego poziomu ich zabezpieczeń czy dostępności nowoczesnych technologii wykorzystywanych przez sprawców tego rodzaju przestępstw.

Z perspektywy funkcjonowania państwa kluczowe pozostaje także zabezpieczenie szlaków komunikacyjnych, zarówno lądowych, jak i morskich czy powietrznych, które warunkują nie tylko bezpieczeństwo przemieszczania się ludzi, lecz również przepływu towarów w międzynarodowym obrocie gospodarczym, którego Polska jest czynnym uczestnikiem. W tym kontekście istotną rolę odgrywa także bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej i sieci przesyłowej.

Współczesne wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego dotyczą zarówno **zagrożeń naturalnych** (powodzie, huragany itp.) oraz **awarii technicznych**, jak i **innych zdarzeń związanych z rozwojem cywilizacji**. Prognozuje się, że zmiany klimatu w skali globalnej będą przyczyniać się do zwiększenia prawdopodobieństwa wystąpienia bądź nasilenia skutków katastrof naturalnych. Działania zapobiegawcze oraz reagowanie w przypadku wystąpienia zagrożeń naturalnych powinny opierać się na długofalowej adaptacji, zarządzaniu ryzykiem katastrof oraz planach ciągłości działania zarówno dla organów administracji publicznej, jak również operatorów infrastruktury krytycznej. Ponadto służby ratownicze muszą być właściwie przygotowane do skutecznej ochrony ludności i zarządzania kryzysowego. Jednym z warunków ich sprawnego działania są czytelne i adekwatne względem wyzwań regulacje prawne (przepisy, procedury, instrukcje).

Z punktu widzenia rozwoju państwa i jego bezpieczeństwa, kluczowe znaczenie ma geopolityczne położenie Polski, które przekłada się na **wyzwania o charakterze migracyjnym i zagrożenia z perspektywy przestępczości transgranicznej**. Niezwykle istotnym czynnikiem o charakterze zewnętrznym, a wpływającym bezpośrednio na funkcjonowanie państwa i jego mieszkańców są migracje. Ich wpływ na rozwój gospodarczy państw i regionów jest co do zasady pozytywny, jednak ich niekontrolowane formy stanowią zagrożenie bezpieczeństwa. Obecny kryzys migracyjny w Europie przyczynił się do destabilizacji sytuacji wewnętrznej nie tylko wielu krajów na naszym kontynencie, ale także stał się poważnym wyzwaniem dla europejskiego systemu zarządzania migracjami, zasad realizacji kontroli granicznej i ruchu osobowego oraz zwalczania nielegalnej imigracji.

Bezpośredni wpływ na procesy rozwojowe gospodarki ma **bezpieczeństwo ekonomiczne** rozumiane jako odporność państwa na negatywne impulsy rozwojowe i kryzysy finansowe. Bezpieczeństwo ekonomiczne to zdolność systemu gospodarczego państwa do takiego wykorzystania wewnętrznych czynników rozwoju i międzynarodowej współzależności ekonomicznej, które będą gwarantowały jego niezagrożone funkcjonowanie.

Między bezpieczeństwem i rozwojem gospodarczym występuje ścisła współzależność. Z jednej strony, utrzymanie polskiej gospodarki na ścieżce stabilnego i długofalowego rozwoju jest możliwe tylko w warunkach bezpieczeństwa ekonomicznego. Z drugiej strony, bez odpowiedniej dynamiki rozwoju bezpieczeństwo ekonomiczne kształtuje się na niskim poziomie.

Wiąże się z tym potrzeba **zarządzania ryzykiem w gospodarce** – zarówno na poziomie konsumentów/gospodarstw domowych, przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, rynków, jak i całego rządu. Zagrożenia są związane m.in. z nierównym rozwojem gospodarczym, kryzysami finansowymi, turbulencjami na rynkach nośników energii i zagrożeniami dla bezpieczeństwa żywnościowego. Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa obejmuje m.in. bezpieczeństwo energetyczne, surowcowe, żywnościowe oraz finansowe i oznacza bezpieczne funkcjonowanie gospodarki z ekonomicznego punktu widzenia.

Bezpieczeństwo ekonomiczne wymaga ciągłego doskonalenia, przy wykorzystaniu dostosowanego do zmieniających się wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań ekonomiczno-społecznych zestawu instrumentów administracyjnych oraz polityki gospodarczej. Tym samym działania na rzecz bezpieczeństwa ekonomicznego powinny uwzględniać coraz to nowe jego aspekty. Na przykład w minionych kilku latach, wraz z rozwojem i upowszechnieniem dostępu do Internetu, wzrosło znaczenie cyberbezpieczeństwa, które dla przedsiębiorców (a szerzej – gospodarki) oznacza zapewnienie ciągłości funkcji biznesowych, w tym

ochronę poufnych danych i bezpieczeństwo zgromadzonych informacji. Natomiast w skali państwa oznacza ochronę obywateli oraz państwowej infrastruktury przed atakiem czy naruszeniem integralności.

## II. Cel i oczekiwane efekty

*Poprawa odporności państwa na współczesne zagrożenia i zdolności przeciwdziałania im*

Celem działań w tym obszarze jest zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego jako niezbędnego warunku rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Działania służą wzmocnieniu własnego potencjału obronnego, adekwatnego do narodowych i sojuszniczych wymogów, zwiększeniu zdolności Sił Zbrojnych RP do realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań, prowadzeniu efektywnej polityki wykorzystania polskiego potencjału przemysłu obronnego, doskonaleniu narodowego i sojuszniczego planowania obronnego. Istotnym czynnikiem realizacji celu jest także integrowanie społeczeństwa wokół wzmacniania bezpieczeństwa.

Oczekiwanym rezultatem realizacji działań w tym obszarze będzie osiągnięcie synergii wysiłków poszczególnych organów, instytucji i służb państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, która pozwoli na bardziej efektywne rozpoznanie i przeciwdziałanie zagrożeniom oraz zwiększy odporność strategiczną państwa. Pożądanym efektem będzie także działanie na rzecz zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Jego wzmocnieniu służy doskonalenie struktur kierowania bezpieczeństwem, w tym obroną państwa, kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi oraz ich modernizacja, przy znaczącym udziale krajowych spółek sektora obronnego.

*Zwiększenie poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego jako warunek rozwoju kraju*

Podjęte w ramach tego celu skuteczne działania ograniczą zjawiska wyjątkowo szkodliwe dla funkcjonowania państwa (np. przestępczość zorganizowana i gospodarcza, korupcja, ataki na systemy informatyczne, nielegalna migracja, przestępczość transgraniczna, skutki katastrof naturalnych), a także będą odpowiedzią na wyraźne oczekiwania społeczne. Należy stale doskonalić skuteczność służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, sprawnie rozpoznawać nowe zagrożenia i adekwatnie odpowiadać na wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kluczem do tego jest odpowiednie prawo, unowocześnianie infrastruktury i wyposażenia służb, podnoszenie poziomu ich wyszkolenia i współpraca międzynarodowa.

Działania w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obronnej będą służyć umacnianiu współpracy z sojusznikami, partnerami i innymi podmiotami prawa międzynarodowego. Realizacja celu służyć będzie pogłębieniu świadomości społecznej i zwiększeniu poziomu społecznej akceptacji dla podejmowanych działań zmierzających do wzmocnienia bezpieczeństwa państwa, a także podjęcie nowych inicjatyw obronnych, które włączą do systemu obrony państwa możliwie jak największą liczbę obywateli.

## III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość w roku 2020	Wartość w roku 2030	Źródło danych
Udział wydatków na obronę narodową w PKB	%	1,95 (2015)	2,2*	2,5*	Min. Obrony Narodowej
Udział wydatków z budżetu państwa na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w wydatkach budżetu państwa na obronę narodową ogółem	%	2,37 (2015)	2,5	3,0	Min. Obrony Narodowej
Odsetek Polaków, którzy oceniają Polskę jako kraj bezpieczny	%	66 (2015)	75	77	CBOS
Odsetek Polaków, którzy deklarują poczucie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania	%	88 (2015)	92	93	CBOS

\*Wartość PKB dotyczy tego samego roku, na który planowane są wydatki obronne – zgodnie z metodologią NATO.

## IV. Kierunki interwencji

### 1. Zwiększenie skuteczności mechanizmów koordynacji kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa

Kierowanie bezpieczeństwem narodowym należy do najważniejszych funkcji państwa, mających na celu zapewnienie jego bytu i rozwoju w zmieniających się uwarunkowaniach środowiska bezpieczeństwa. Zapewnienie koordynacji systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym powinno obejmować działania zmierzające do usprawnienia funkcjonowania tego systemu w obszarze prawnym, proceduralno-kompetencyjnym i infrastrukturalnym. Celem tych działań będzie stworzenie skutecznych i wydolnych mechanizmów monitorowania, analizy i oceny zagrożeń oraz koordynacji i integracji działań wszystkich instytucji i podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe.

#### Działania:

- Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych na rzecz sprawnego kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa poprzez doskonalenie mechanizmu koordynacji działań i współpracy podmiotów właściwych w zakresie bezpieczeństwa narodowego.
- Dookreślenie roli struktur i instytucji państwowych funkcjonujących w okresie pokoju, kryzysu i wojny.
- Zapewnienie systemu łączności dla potrzeb kierowania bezpieczeństwem narodowym, szybkiej i niezawodnej wymiany informacji niejawnych oraz jego sprawności i odporności na zagrożenia w cyberprzestrzeni.
- Zapewnienie spójności procesów planowania obronnego i zarządzania kryzysowego oraz tożsamości działań podmiotów i struktur państwa ujętych w dokumentach planistycznych.
- Uproszczenie procedur udzielania pomocy organom administracji publicznej w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych.

#### **Projekty strategiczne:**

**System kierowania bezpieczeństwem narodowym** – usprawnienie systemu poprzez doprecyzowanie kompetencji organów władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania związane z bezpieczeństwem narodowym (w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP), wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym (sztabowym) oraz procedurami funkcjonowania i infrastrukturą (stanowiska i centra kierowania oraz zarządzania, system łączności).

**Organizacja łączności na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem państwa** – celem projektu jest stworzenie homogenicznego systemu łączności jawnej i niejawniej całej administracji rządowej na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. System łączności po wdrożeniu będzie integrował istniejące zasoby teleinformatyczne państwa i zapewniał dostęp do danych podmiotom wykonującym zadania związane z bezpieczeństwem narodowym.

### 2. Zwiększenie potencjału Sił Zbrojnych RP

Celem działań w tym obszarze będzie zwiększenie zdolności Sił Zbrojnych RP do wypełniania przez nie zadań wynikających z zapisów Konstytucji RP, ustaw oraz umów międzynarodowych.

#### Działania:

- Zapewnienie zdolności państwa do obrony oraz przeciwstawienia się agresji, w tym zdolności odstraszenia, również przeciw zagrożeniom hybrydowym i w cyberprzestrzeni.
- Reorganizacja struktur organizacyjnych i dowodzenia Sił Zbrojnych RP oraz doskonalenie narodowego planowania obronnego na szczeblu strategicznym, w tym planowania i programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP.
- Modernizacja techniczna Sił Zbrojnych RP poprzez zwiększanie nasycenia nowoczesnym sprzętem wojskowym, z aktywnym zaangażowaniem i wykorzystaniem polskiego potencjału przemysłu obronnego.
- Stworzenie wydolnego systemu obrony powietrznej, w tym przeciwrakietowej.
- Zintegrowanie Wojsk Obrony Terytorialnej z pozostałymi rodzajami sił zbrojnych.

- Doskonalenie zdolności wsparcia państwa-gospodarza (HNS).

#### **Projekty strategiczne:**

**Wojska Obrony Terytorialnej** – utworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej i ich pełne zintegrowanie z pozostałymi rodzajami sił zbrojnych na poziomie strategicznym i operacyjnym służyć będzie zwiększeniu narodowego potencjału odstraszenia przez wzmocnienie struktur administracji samorządowej i służb państwowych, a także wykorzystanie organizacji proobronnych oraz zmotywowanego i świadomego zagrożenia społeczeństwa. Wojska Obrony Terytorialnej będą zdolne do prowadzenia działań militarnych i niemilitarnych o różnej intensywności, we współdziałaniu z wojskami operacyjnymi i wsparcia oraz układem pozamilitarnym, zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny.

### **3. Kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa**

Działania w ramach tego kierunku zmierzać będą do zwiększenia efektywności polityki w ramach NATO, UE i innych organizacji międzynarodowych, a także budowy silnej pozycji międzynarodowej Polski.

#### Działania:

- Skuteczna realizacja polskich priorytetów w NATO, w tym dbałość o wzmocnienie zdolności obrony kolektywnej Sojuszu i wdrożenie postanowień zawartych na szczycie w Warszawie.
- Skuteczna realizacja polskich priorytetów na forum UE, w tym głównych interesów gospodarczo-obronnych.
- Efektywna międzynarodowa współpraca dwustronna i wielostronna, w tym wzmocnianie partnerstwa z USA, rozwój współpracy z państwami regionu.
- Udział w misjach i operacjach NATO, UE i ONZ oraz koalicyjnych zgodnie z priorytetami polskiej polityki zagranicznej.

### **4. Integracja bezpieczeństwa narodowego i rozwoju społeczno-gospodarczego**

Realizację celów społeczno-gospodarczych gwarantuje wzmocnienie narodowego potencjału bezpieczeństwa zdolnego do zapobiegania i przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom. Paradygmatem współczesnego bezpieczeństwa jest jego zintegrowany charakter, przejawiający się współzależnością z polityką rozwoju, kompleksowym (wielod dziedzinowym) i zinternalizowanym podejściem, służącym myśleniu o polityce bezpieczeństwa i polityce społeczno-gospodarczej w kategoriach długofalowych. Konieczna jest ścisła korelacja działań wzmocniających polską gospodarkę z rozwojem polskiego przemysłu obronnego i związanym z nim potencjałem naukowo-badawczym. Przemysł obronny stanowi źródło miejsc pracy, kreuje impulsy technologiczne, zasila budżet państwa w przychody z tytułu dywidend, podatków i opłat, a także przyczynia się do rozwoju kooperacji przemysłowej i wymiany handlowej z partnerami zagranicznymi.

Współpraca zapewni dynamiczny rozwój przemysłu krajowego jako kluczowego źródła zaopatrzenia sił zbrojnych w sprzęt wojskowy, natomiast krajowe placówki naukowo-badawcze staną się znaczącym dostawcą nowoczesnych technologii i myśli technicznej w zakresie technologii obronnych oraz technologii podwójnego zastosowania.

Aby ten cel mógł być zrealizowany, należy stworzyć sieć partnerstw międzynarodowych polskiego przemysłu w wymiarze technologicznym i produkcyjnym, włączających jego podmioty w łańcuch dostaw nowoczesnego uzbrojenia. Niezbędne jest także uwzględnienie kierunku rozwoju Europejskiej Bazy Technologiczno-Przemysłowej Sektora Obronnego, uzgodnionego w *Strategii Globalnej Unii Europejskiej*.

Celem działań będzie także podniesienie poziomu akceptacji polityki bezpieczeństwa i obrony państwa oraz aktywizacja na rzecz obronności obywateli i organizacji pozarządowych. Istotne jest również wzmocnienie aktywności społecznej w procesie edukacji obronnej i patriotycznej, szczególnie w upowszechnianiu nowoczesnych form edukacji obronnej społeczeństwa.

#### Działania:

- Wykorzystanie procesu modernizacji polskiej armii do skoku technologicznego krajowego przemysłu obronnego.



- Wspieranie polityki inwestycyjnej polskich podmiotów w celu sprostania potrzebom nowoczesnej armii oraz krajowego rynku obronnego.
- Zwiększenie odporności infrastruktury krytycznej, w tym na cyberzagrożenia.
- Zapewnienie funkcjonowania systemu rezerw strategicznych.
- Doskonalenie działań i procedur planowania przestrzennego uwzględniającego wymagania obronności i bezpieczeństwa państwa.
- Wzmocnienie relacji między rozwojem regionalnym kraju a polityką obronną.
- Kształtowanie kapitału społecznego na rzecz bezpieczeństwa, m.in. poprzez podtrzymywanie i upowszechnianie wartości patriotycznych, rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej oraz pogłębianie umiejętności rozpoznawania zagrożeń w życiu codziennym, w tym w cyberprzestrzeni.

#### **Projekty strategiczne:**

**Narodowa polityka zbrojeniowa** – dokument określający zespół działań administracji rządowej, we współpracy z instytucjami naukowymi i przedsiębiorcami, zmierzających do stworzenia efektywnego systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania sprzętu wojskowego oraz stymulowania rozwoju innowacyjnego i konkurencyjnego przemysłu obronnego. Narodowa polityka zbrojeniowa określi między innymi ramy oraz wskaże kierunki udziału sektora obronnego w rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjnych technologiach.

**Kształtowanie postaw patriotycznych** – wprowadzenie do podstaw programowych szkół ponadpodstawowych i uczelni treści adekwatnych do wyzwań bezpieczeństwa, wzmacniających postawy proobronne, co sprzyjać będzie kształtowaniu kapitału społecznego na rzecz bezpieczeństwa poprzez pielęgnowanie postaw patriotycznych, rozwój świadomości narodowej, pogłębianie wiedzy nt. polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współczesnych zagrożeń.

#### **5. Zwiększenie skuteczności państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości**

- Zwalczanie przestępczości gospodarczej i ograniczanie szarej strefy oraz przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji.
- Poprawa bezpieczeństwa na szlakach komunikacyjnych.
- Przeciwdziałanie i reagowanie na ataki na systemy informatyczne.
- Ograniczanie przestępczości pospolitej, m.in. poprzez odczuwalną obecność Policji zarówno w dużych aglomeracjach, jak i mniejszych miejscowościach.
- Zwiększenie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, m.in. poprzez zapewnienie szybkiej i skutecznej reakcji Policji i innych służb na zgłoszenia.
- Zapobieganie i przygotowanie do reagowania na zagrożenia terrorystyczne.
- Ograniczanie przestępczości narkotykowej.
- Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw.

#### **Projekty strategiczne:**

**Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017–2020** – jest odpowiedzią na narastające zagrożenia dla państwa i obywateli wymagające podejmowania skutecznych działań w eliminowaniu lub znacznym ograniczeniu negatywnych zjawisk stanowiących zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz dla obywateli.

**Skuteczne zwalczanie przestępczości związanej z podatkiem od towarów i usług** – wprowadzenie zmian prawnych i organizacyjnych pozwalających na zniesienie barier utrudniających współpracę podmiotów zaangażowanych w przeciwdziałanie i zwalczanie oszustw podatkowych, w szczególności dotyczących tajemnic zawodowych oraz wymiany informacji.

**Bezpieczeństwo dokumentów publicznych** – uregulowanie szeroko pojmowanej problematyki bezpieczeństwa dokumentów umożliwiające nadzór nad całym okresem istnienia dokumentu od jego zaprojektowania do unieważnienia, a także stworzenie narzędzi do prowadzenia działań prewencyjnych i edukacyjnych.

## 6. Poprawa ochrony ludności przed skutkami zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego

- Zwiększenie skuteczności przygotowania, przeciwdziałania i reagowania w sytuacjach zagrożeń, w tym poprawa efektywności zarządzania kryzysowego.
- Określenie funkcjonowania, zasad i sposobu realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie integracji ratownictwa i pomocy humanitarnej.
- Dосonalenie wiedzy, umiejętności i kompetencji ratowników.

### Projekty strategiczne:

**Krajowy System Ratowniczy** – stworzenie wspólnej systematyki oraz zakresu pojęciowego funkcjonującego w ratownictwie, określenie relacji pomiędzy różnymi systemami oraz podmiotami ratowniczymi funkcjonującymi w poszczególnych systemach, korekta różnych ustaw w celu usunięcia barier prawnych, w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania ratownictwa.

**Centralna Baza Magazynowa (CBM)** – utworzenie centrum logistycznego na potrzeby OL/OC zwanego CBM w oparciu o szkoły PSP w Bydgoszczy, Częstochowie oraz Krakowie; celem utworzenia CBM jest zapewnienie wsparcia ludności cywilnej w warunkach do przeżycia zarówno w sytuacjach kryzysowych, klęsk żywiołowych, jak i podczas zagrożeń militarnych.

**Modernizacja radiowego analogowego systemu alarmowania i powiadamiania ludności opartego o elektroniczne syreny alarmowe** – modernizacja wojewódzkich i miejskich systemów alarmowania i powiadamiania mieszkańców; zapewnienie możliwości współpracy miejskich i powiatowych rozwiązań z systemami wojewódzkimi; dostosowanie funkcji systemów do nowych możliwości wynikających z rozwoju infrastruktury informatycznej i cyfrowych platform łączności radiowej; stworzenie docelowo jednolitego systemu krajowego zapewniającego możliwość rozwoju oraz dającego możliwość wykorzystania, oprócz syren alarmowych wchodzących w skład scentralizowanych systemów alarmowania miast, także rozgłośnie radiowe i ośrodki telewizyjne, syreny alarmowe nie włączone do miejskich systemów alarmowania (syreny zakładów pracy, ochotniczych straży pożarnych itp.).

**Skuteczna ochrona ludności i obrona cywilna** – stworzenie odpowiednich ram dla zapewnienia warunków niezbędnych dla ochrony życia i zdrowia ludzi oraz podstawowych warunków przetrwania, współpracy i współdziałania systemów, organów, służb i innych podmiotów wykonujących zadania ochrony ludności, usprawnienie koordynowania przyjmowania i udzielania pomocy humanitarnej oraz zapewnienie odpowiednich zasobów. Położony zostanie nacisk na promowanie odpowiednich zachowań w obliczu zagrożeń oraz zmniejszenia ich bezpośrednich skutków.

## 7. Wzmocnienie ochrony granic i kontrola migracji

- Wzmocnienie Straży Granicznej i innych instytucji odpowiedzialnych za wjazd i pobyt cudzoziemców na terytorium Polski oraz za zwalczanie przestępstw z ich udziałem.
- Zwiększenie skuteczności wykorzystywania instrumentów polityki wizowej do przeciwdziałania nielegalnej imigracji.
- Ograniczanie kanałów nielegalnej imigracji poprzez dokonanie zmian legislacyjnych oraz skuteczniejsze wykrywanie i karanie podmiotów ułatwiających nielegalną imigrację.
- Wzmocnienie kontroli prowadzonej w trakcie postępowań administracyjnych z zakresu legalizacji pobytu cudzoziemców.
- Zwiększenie skuteczności organów ścigania m.in. poprzez ich wyposażenie w instrumenty umożliwiające bezpośredni wgląd w przepływy finansowe osób zaangażowanych w przestępczy proceder.

**Polityka Migracyjna Polski** – opracowanie kompleksowego dokumentu przedstawiającego polski model aktywnej polityki migracyjnej, zakładającej m.in. usprawnienie zarządzania procesami emigracyjnymi, imigracyjnymi, integracji cudzoziemców oraz zachęty do ich osiedlania się w Polsce, z uwzględnieniem bezpieczeństwa państwa. Dokument stanowić będzie odpowiedź m.in. na potrzeby polityki gospodarczej w zakresie pozyskiwania pracowników cudzoziemskich o odpowiednich kompetencjach dla uzupełniania zasobów ludzkich na rynku pracy, wynikające z występujących trendów demograficznych.

## IX. Podstawowe źródła finansowania *Strategii*

Cele *Strategii* będą finansowane z: publicznych funduszy krajowych, tj. budżetu państwa oraz państwowych funduszy celowych, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych środków jednostek oraz form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych; publicznych środków wspólnotowych, a także z innych źródeł zagranicznych; środków prywatnych obejmujących również kredyty, leasing, pożyczki, także poręczone lub gwarantowane przez podmioty uprawnione do udzielania poręczeń lub gwarancji.

### Finansowanie realizacji SOR do roku 2020

**Realizacja wszystkich celów rozwojowych *Strategii* będzie wymagała zaangażowania znacznych środków publicznych (krajowych i zagranicznych) oraz prywatnych, szacowanych do 2020 r. na około 1,5 bln zł po stronie sektora publicznego oraz ponad 0,6 bln zł w ramach inwestycji prywatnych.**

Szacunku kosztów realizacji *Strategii* dokonano na podstawie danych z roku 2015 z uwzględnieniem prognoz kształtowania się wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych zawartych w *Programie Konwergencji. Aktualizacja 2016*, stanowiącym element *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2016–2019*. Plan ten uwzględnia proponowane rozwiązania dot. programów społecznych oraz działań mających na celu zwiększenie poziomu dochodów, polegające na uszczelnieniu systemu podatkowego. Podstawowymi źródłami finansowania do 2020 r. będą:

- **publiczne fundusze krajowe<sup>116</sup>, w tym:**

- **budżet państwa, NFZ, szkolnictwo wyższe**

Zgodnie z szacunkami określonymi wg projektu klasyfikacji **wydatków rozwojowych** sektora instytucji rządowych i samorządowych, w 2015 r. wydatkowano na cele rozwojowe z budżetu państwa (łącznie z środkami na ochronę zdrowia dystrybuowanymi w ramach NFZ oraz środkami na szkolnictwo wyższe) ponad 99,4 mld zł. Przyjmując zakładane w *Programie Konwergencji* tempo wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych szacuje się, że w 2020 r. ww. wydatki na cele rozwojowe wzrosną do prawie 120 mld zł, w całym okresie 2016–2020 wyniosą ponad 546 mld zł.

- **środki jednostek samorządu terytorialnego**

Zakłada się, że wydatki rozwojowe sektora JST wzrosną z ok. 94,1 mld zł w 2015 r. do ok. 104,4 mld zł w 2020 r., a w całym okresie 2016–2020 wyniosą ponad 507 mld zł. Ze względu na charakter powierzonych im zadań publicznych, samorzady są znaczącym inwestorem w Polsce. Realizują inwestycje z zakresu infrastruktury transportowej, społecznej, ochrony środowiska i edukacji.

- **państwowe fundusze celowe**

Środki Funduszu Pracy i PFRON na cele rozwojowe, wpisujące się w realizację SOR, szacowane są w 2020 r. na ponad 6,3 mld zł, a w całym okresie 2016–2020 na ponad 34 mld zł. Kwota ta zostanie przeznaczona na wydatki związane z realizacją zadań, do jakich powołane zostały państwowe fundusze celowe – Fundusz Pracy czy PFRON.

- **agencje wykonawcze (m.in. PARP, ARiMR, ANR, NCBiR, NCN)**

Środki agencji wykonawczych w kwocie ponad 3,1 mld zł w 2020 r. (prawie 17 mld w latach 2016–2020) będą wydatkowane na kontynuację działań realizowanych w ramach dotychczasowych programów lub nowych narzędzi proponowanych przez resorty, instytucje i inne podmioty odpowiedzialne za realizację SOR.

- **fundusze zarządzane w ramach Polskiego Funduszu Rozwoju**

Polski Fundusz Rozwoju to grupa instytucji rozwojowych, stanowiąca platformę usług finansowych i doradczych służących realizacji strategicznych celów społeczno-gospodarczych w ramach polityki rozwoju Polski. PFR integruje różnego rodzaju fundusze rozwojowe, m.in. Fundusz Inwestycji Infrastrukturalnych, Fundusz Ekspansji Zagranicznej, Fundusz Inwestycji Polskich Przedsiębiorstw, Fundusz Rozwoju Przedsiębiorstw, Fundusz Inwestycji Samorządowych. Utworzenie PFR przyczyni się do

<sup>116</sup> łącznie z wydatkami na współfinansowanie projektów realizowanych ze środków UE.

mobilizacji środków prorozwojowych i ukierunkowania ich na realizację projektów o kluczowym znaczeniu dla kraju i realizacji celów *Strategii*.

Efektywnym instrumentem wspierającym sektor MŚP są również gwarancje, które będą udzielane w ramach jednolitego systemu obsługiwanego przez BGK. Mobilizują one prywatne środki na cele rozwojowe sektora MŚP w największym stopniu w porównaniu do innych instrumentów, takich jak pożyczki czy inwestycje kapitałowe. Poziom zadłużenia MŚP w Polsce (kredyty krajowe wykorzystywane są jako źródło finansowania inwestycji jedynie w 17%) wskazuje na potencjał wzrostu tego sektora z wykorzystaniem finansowania zewnętrznego i gwarancji kredytowych jako instrumentu wsparcia. Średnioroczna wartość gwarancji udzielanych na rzecz MŚP szacowana jest na 7,5 mld zł, a średnioroczna wartość zaangażowanego kapitału prywatnego w postaci udzielonych kredytów objętych gwarancjami – 10 mld zł.

– **środki innych jednostek oraz form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych**

Wartość wydatków rozwojowych innych jednostek sfp, np. państwowych i samorządowych instytucji kultury, NFOŚiGW szacowana jest na ponad 9,5 mld zł w 2020 r., a w całym okresie 2016–2020 na ponad 46 mld zł.

▪ **publiczne środki wspólnotowe, w tym:**

– **unijne fundusze strukturalne i inwestycyjne oraz płatności bezpośrednie w ramach WPR**

Istotnym źródłem finansowania działań prorozwojowych będą środki Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych z budżetu Unii Europejskiej (EFRR, EFS, Fundusz Spójności, EFRROW, EFMR), alokowane na okres programowania 2014–2020 (wydatkowane w praktyce do roku 2023). Środki unijne z perspektywy finansowej 2014–2020 zostaną ukierunkowane na trwałą zmianę modelu rozwojowego. Szansę tę zwiększa potencjał instytucjonalny w zakresie zarządzania środkami UE oraz doświadczenie beneficjentów w pozyskiwaniu funduszy. Przy założeniu pełnej absorpcji wybranych środków UE do 2023 r. (zgodnie z zasadą n+3) w Polsce zostanie wydatkowane ze środków budżetu UE prawie 326 mld zł w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych i 36,9 mld zł w ramach PROW 2014–2020.

Ważnym źródłem finansowania inwestycji rozwojowych w sektorze rolniczym są płatności bezpośrednie w ramach WPR (w wysokości ok. 100 mld zł na lata 2014–2020, z których część ma charakter rozwojowy i będzie reinwestowana w gospodarstwach rolnych). Środki te wspierają i stabilizują dochody rolnicze, pokrywają koszty realizacji zadań publicznych, w tym m.in. ochrona środowiskowa i klimatu i w dużym stopniu determinują zdolności inwestycyjne sektora oraz konkurowania na jednolitym rynku UE i rynku globalnym. Umożliwiają również realizację inwestycji długoterminowych, w tym m.in. poprzez poprawę dostępu do finansowania zewnętrznego<sup>117</sup>.

– **programy i inicjatywy europejskie**

Ważnym źródłem finansowania z punktu widzenia realizacji *Strategii* są również programy i inicjatywy unijne inne niż EFSI, takie jak np.: *Connecting Europe Facility* – program w zakresie wsparcia inwestycji infrastrukturalnych, *Horyzont 2020* – program w zakresie badań naukowych i innowacji, którego celem jest m.in. stworzenie spójnego systemu finansowania innowacyjnych rozwiązań; *COSME* – program który wspiera działania mające na celu ułatwienie i poprawę dostępu MŚP do finansowania; *LIFE* – program dedykowany współfinansowaniu projektów z dziedziny ochrony środowiska i klimatu; *Erasmus+* – program na rzecz kształcenia, szkolenia, młodzieży; *EaSI* – program parasolowy, który ma promować wysokiej jakości i trwałe miejsca pracy oraz przyczynić się do zapewnienia odpowiedniej i godziwej ochrony socjalnej. Przy założeniu, że nastąpi poprawa absorpcji środków z tych instrumentów, beneficjenci wydadzą prawie 15 mld zł do roku 2020.

– **Mechanizmy Finansowe EOG i MNF**

Norweski Mechanizm Finansowy oraz Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego są formą bezzwrotnej pomocy zagranicznej przyznanej przez Norwegię, Islandię i Liechtenstein nowym

<sup>117</sup> Wyniki corocznego badania *Polska wieś i rolnictwo*.

członkom UE. W zamian za pomoc finansową, państwa-darczyńcy korzystają z dostępu do rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. W ramach funduszy norweskich i EOG głównymi obszarami wsparcia są: ochrona środowiska (w tym energia odnawialna), dziedzictwo kulturowe, zdrowie, badania naukowe i stypendia. W ramach tych mechanizmów zostanie rozdysponowane do roku 2020 ponad 2,8 mld zł.

▪ **inne źródła zagraniczne (programy kredytowe, poręczeniowe i gwarancyjne):**

Kolejne źródła finansowania inwestycji to różnego rodzaju zagraniczne programy kredytowe, poręczeniowe i gwarancyjne ze szczególnym uwzględnieniem strategicznych programów zagranicznych w ramach mechanizmów *European Fund for Strategic Investments* (EFIS, potocznie zwany Planem Junckera); środki z *European Investment Bank* (EBI); programy realizowane wraz z m.in. Bankiem Światowym. Przyspieszenie i zwiększenie efektywności wydatkowania środków ze źródeł zagranicznych powinno przyczynić się do zwiększenia stopy inwestycji i jej utrzymania w dłuższej perspektywie.

▪ **środki prywatne:**

Jednym z celów *Strategii* jest podniesie stopy inwestycji do 25% w 2020 r. Z uwagi na już relatywnie wysoką stopę inwestycji publicznych w Polsce (w 2015 r. 4,4% wobec 2,9% w UE), zwiększenie poziomu inwestycji będzie wymagało większego zaangażowania środków prywatnych. Oznacza to konieczność podniesienia stopy inwestycji prywatnych z obecnych 15,7% PKB do około 20%, przy założeniu, że stopa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymać się będzie powyżej średniej dla krajów UE. Będzie to poziom zbliżony do notowanego obecnie w Czechach, Estonii czy Rumunii. Zwiększenie stopy inwestycji sektora prywatnego będzie możliwe dzięki mobilizacji kapitału krajowego, ale również poprzez napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Podstawowe źródła środków prywatnych:

– **sektor bankowy i leasingowy**

Dużym zasobem środków inwestycyjnych dysponuje też rynek finansowy, w szczególności sektor bankowy. Szacowana nadpłynność banków jest znaczna (ok. 90 mld zł), przy mocnych jednocześnie współczynnikach adekwatności kapitałowej.

Leasing jest, obok kredytu, głównym zewnętrznym źródłem finansowania inwestycji pracujących w gospodarce. Łączna wartość aktywnego portfela leasingowego w kwocie 97,24 mld zł jest porównywalna z wartością – 107,1 mld zł – salda kredytów inwestycyjnych udzielonych firmom przez banki (stan na 30.06.2016).

– **potencjał inwestycyjny przedsiębiorstw**

Istotnym elementem pobudzania aktywności inwestycyjnej powinna być aktywizacja kapitału zgromadzonego na rachunkach przedsiębiorstw, które wynoszą ok. 150 mld zł. Obecnie firmy niechętnie wydają swoje zakumulowane środki na inwestycje. Wyzwaniem dla państwa jest stworzenie korzystnych warunków dla działalności biznesowej i stymulowanie przedsiębiorstw do inwestowania wolnych środków, we współpracy z sektorem finansowym. Możliwość generowania strumieni inwestycyjnych daje nowoczesna infrastruktura rynku finansowego oraz popularność niektórych form finansowania działalności wśród polskich przedsiębiorców.

– **potencjał inwestycyjny spółek Skarbu Państwa**

Realizacji celu zwiększenia stopy inwestycji sprzyjają również duże potencjalne zasoby inwestycyjne, m.in. spółek Skarbu Państwa (szacowane na kwotę ok. 230 mld zł). Zwiększenie efektywności zarządzania majątkiem narodowym oraz profesjonalizacja i aktywizacja nadzoru właścicielskiego pozwolą na skuteczne budowanie długoterminowego wzrostu polskiego majątku narodowego oraz poszczególnych spółek z udziałem Skarbu Państwa. Podstawowymi źródłami dodatkowych środków finansowych będą zwiększone przychody spółek oraz racjonalizacja wydatków operacyjnych w długim okresie.

– **gospodarstwa domowe**

Stopa inwestycji gospodarstw domowych jest niższa niż średnia dla UE, jednak niski poziom ich oszczędności wskazuje na trudności w dalszym zwiększaniu inwestycji tego sektora. Co prawda

zadłużenie (pasywa) w stosunku do dochodów znajduje się na wciąż niskim poziomie, niemniej gospodarstwa domowe dysponują relatywnie niskim poziomem aktywów finansowych, co utrudnia podejmowanie działań o charakterze inwestycyjnym. Dlatego też część działań w ramach obszaru Kapitał dla rozwoju ma służyć zwiększeniu skłonności Polaków do oszczędzania. Wyższa stopa oszczędności gospodarstw domowych umożliwiłaby zwiększenie źródeł krajowego finansowania, rozwój rynku finansowego i pozwoliłaby na wzrost aktywów netto gospodarstw domowych, ułatwiając finansowanie inwestycji przedsiębiorstw niefinansowych.

Tabela 4. Środki sektora instytucji rządowych i samorządowych na działania prorozwojowe realizujące cele SOR wg projektu klasyfikacji wydatków rozwojowych<sup>118</sup>

źródło finansowania	jednostka miary	rok 2015 bazowy	rok 2020	łącznie w latach 2016-2020
<b>publiczne fundusze krajowe</b>	<b>mln zł</b>	<b>211 647,8</b>	<b>244 287,1</b>	<b>1 150 983,5</b>
<b>budżet państwa</b>	<b>mln zł</b>	<b>11 636,4</b>	<b>12 906,2</b>	<b>62 756,3</b>
NFZ	mln zł	70 560,2	87 803,7	390 082,7
szkoły wyższe	mln zł	17 249,9	19 132,2	93 030,5
państwowe fundusze celowe	mln zł	6 329,3	7 019,9	34 134,5
<b>środki jednostek samorządu terytorialnego</b>	<b>mln zł</b>	<b>94 137,0</b>	<b>104 409,5</b>	<b>507 691,3</b>
<b>środki innych jednostek oraz form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych w tym NFOŚiGW</b>	<b>mln zł</b>	<b>8 602,4</b>	<b>9 541,2</b>	<b>46 393,9</b>
	mln zł	1 602,4	1 777,3	8 642,2
<b>agencje wykonawcze, w tym NCN, NCBiR, ARiMR, ANR</b>	<b>mln zł</b>	<b>3 132,6</b>	<b>3 474,4</b>	<b>16 894,3</b>
<b>publiczne środki wspólnotowe (bez współfinansowania)</b>	<b>mln zł</b>	<b>45 170,8</b>	<b>58 797,9</b>	<b>236 339,2</b>
<b>środki Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI) – UP, programy operacyjne, PROW</b>	<b>mln zł</b>	<b>44 005,2</b>	<b>55 255,1</b>	<b>218 625,0</b>
dotacje	%	95	90	93
instrumenty zwrotne	%	5	10	7
<b>programy i inicjatywy unijne inne niż EFSI (np. CEF, Horyzont 2020, COSME, LIFE, Erasmus+, EaSI) mechanizmy finansowe EOG i NMF</b>	<b>mln zł</b>	<b>660,0</b>	<b>2 976,8</b>	<b>14 884,2</b>
	mln zł	505,6	566,0	2 830,0
<b>RAZEM środki publiczne</b>	<b>mln zł</b>	<b>256 818,6</b>	<b>303 085,0</b>	<b>1 387 322,7</b>
Polski Fundusz Rozwoju*, w tym PAIZ, KUKE, BGK, ARP, PARP	mln zł	11 525,5	22 744,1	107 178,8
<b>RAZEM środki publiczne (z PFR)</b>	<b>mln zł</b>	<b>268 344,1</b>	<b>325 829,1</b>	<b>1 494 501,5</b>

\* środki PFR obejmują akcję kredytową BGK oraz środki zaangażowane w aktywa przez fundusze inwestycyjne

<sup>118</sup> Na potrzeby Strategii opracowany został przez ekspertów MR i MF, we współpracy z zespołem naukowym pod kierunkiem dr M. Bitnera, projekt klasyfikacji wydatków rozwojowych sektora instytucji rządowych i samorządowych (KWR) w oparciu o obowiązującą klasyfikację budżetową. Opracowanie KWR jest jednym z projektów strategicznych SOR i przygotowany dotychczas projekt klasyfikacji będzie przedmiotem dalszych prac, w szczególności w świetle planowanej reformy systemu budżetowego. Przedstawione szacunki obejmują swoim zakresem nie tylko środki na finansowanie nowych działań zawartych w SOR, ale **wszystkie środki o charakterze rozwojowym**, które wpisują się swoim zakresem w Strategię. Uwzględniono zatem w szacunkach środki m.in. Narodowego Funduszu Zdrowia i JST, które mają charakter rozwojowy.

Tabela 5. Środki sektora prywatnego na działania prorozwojowe realizujące cele SOR (szacunki)

prywatne fundusze	jednostka miary	rok 2015 bazowy	rok 2020	łącznie w latach 2016–2020
środki sektora bankowego (nadpłynność)**	mIn zł			90 000,0
potencjał inwestycyjny przedsiębiorstw**	mIn zł			150 000,0
potencjał inwestycyjny spółek Skarbu Państwa**	mIn zł			230 000,0
środki międzynarodowych instytucji finansowych (EBI, BŚ, EBOR, BRRE)	mIn zł	30 000,0	30 000,0	150 000,0
środki sektora bankowego (kredyty udzielane w ramach systemu gwarancji i poręczeń)	mIn zł	10 000,0	10 000,0	50 000,0
<b>RAZEM środki prywatne</b>	<b>mIn zł</b>			<b>670 000,0</b>

\*\* dane z Planu na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Elementem *Strategii* jest też określenie mechanizmów absorpcji zagranicznego kapitału intelektualnego (*start-upy* technologiczne, kadra naukowa i zarządzająca transferem wiedzy) oraz kapitału finansowego wysokiego ryzyka na poziomie załączkowym (*seed capital*, BIZ). Selektowność podejścia w wyborze projektów zapewni efektywność interwencji publicznej oraz przyciągnięcie z rynku prywatnego rodzimego i zagranicznego funduszy typu *venture capital*. *Start-upy* pozwalają kumulować wysokospecjalistyczne kompetencje oraz tworzyć miejsca pracy oparte o wiedzę i umiejętności inżynierskie. Odpowiedzią *Strategii* na to wyzwanie jest m.in. orientacja na Krajowe Inteligentne Specjalizacje wraz z mechanizmem ich oceny oraz modyfikacji. Innym sposobem jest powiązanie publicznej interwencji z prywatnym i wyspecjalizowanym kapitałem typu *venture*, który orientowałby strumienie środków publicznych na obszary identyfikowane przez prywatnych inwestorów jako perspektywiczne i zyskowe. Wykorzystując selekcję i priorytetyzację nisz oraz rozwiązań technologicznych, wsparcie kapitałowe będzie realizowane z zastosowaniem zasady „pieniądz publiczny podąża za pieniądzem prywatnym”. Jednocześnie wyzwaniem pozostaje jak optymalnie ukształtować system obejmujący sfery prawną, finansową, relacji partnerskich, który doprowadzi do trwałego zakorzenienia ich przedsięwzięć w polskiej gospodarce i tym samym kumulacji kapitałów intelektualnego i finansowego w Polsce.

Uwzględniając ramy czasowe *Strategii*, a zwłaszcza pierwszą fazę jej realizacji, istotnym elementem finansowania działań będą fundusze UE. *Strategia* kładzie nacisk na inwestowanie tych środków, a nie tylko na ich wydatkowanie, aby możliwe było wzmocnienie przedsiębiorczości i endogenego kapitału prorozwojowego.

Realizacja wskazanych w *Strategii* wydatków rozwojowych, przy jednoczesnym utrzymaniu niskiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wymagać będzie także znalezienia dodatkowych źródeł zwiększania dochodów.

Porównując **strukturę dochodów** poszczególnych podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce na tle krajów UE można zauważyć:

- nieco wyższy udział dochodów z podatków pośrednich (podatków od produktów: VAT, akcyza) w PKB (w 2015 r. 11,3% PKB w Polsce i 11,1% PKB w UE-28);
- nieco wyższy udział składek na ubezpieczenia społeczne w PKB (w 2015 r. 13,6% PKB w Polsce i 13,3% PKB w UE-28);
- stosunkowo niski udział dochodów z podatków bezpośrednich (od dochodu i majątku: PIT, CIT, od nieruchomości) w PKB (w 2015 r. 6,9% PKB w Polsce i 12,9% PKB w UE-28);
- ograniczone możliwości zwiększania dochodów z tytułu danin publicznych przeznaczonych na finansowanie całości wydatków (tzn. danin stanowiących dochody budżetów, a nie przychody państwowych funduszy celowych);

- potencjał niedaninowych dochodów podsektorów: centralnego i samorządowego wynikający z ich niskiego udziału w krajowym PKB oraz problem systematycznego zmniejszania tego udziału w ostatniej dekadzie (spadek z 3% PKB w 2006 r. do 2,3% PKB w 2015 r., w UE-28 wartości te wynosiły odpowiednio 2,8 i 3,1% PKB).

Jeśli umiarkowany (na tle krajów UE) zakres redystrybucji dochodu przez mechanizm finansów publicznych będzie utrzymany, działania zmierzające do zwiększania dochodów daninowych powinny koncentrować się na „uszczelnianiu” systemu podatkowego, zaś „ekstensywne” zwiększanie dochodów dotyczyć może ewentualnie dochodów niepodatkowych. Pomijając cła oraz ze swej natury niestabilne wpływy z tytułu wpłaty z zysku NBP, najistotniejsze źródła dochodów niepodatkowych budżetu państwa stanowią dywidendy (od 3 do 8 mld zł w skali roku w ostatnich 9 latach) i (w zdecydowanie mniejszym stopniu) wpłaty z zysku (od 0,3 do 0,8 mld w skali roku w ostatnich 9 latach) oraz różnego rodzaju dochody jednostek budżetowych. W tych dwóch grupach można upatrywać możliwości „ekstensywnego” zwiększania dochodów.

Biorąc pod uwagę ograniczone możliwości ustanawiania nowych źródeł dochodów daninowych i niewielki w stosunku do potrzeb potencjał zwiększania dochodów niepodatkowych, jak również cel długoterminowej polityki finansowej polegający na zachowaniu strukturalnego wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w granicach wyznaczonych przez średniookresowy cel budżetowy – prace nad finansowaniem polityki rozwoju ze środków publicznych powinny w większym stopniu dotyczyć modyfikacji sposobu podejmowania decyzji w zakresie planowania i realizacji wydatków.

Dodatkowym obciążeniem dla systemu finansów publicznych będzie **reforma rent i emerytur**, która wpłynie na większe zapotrzebowanie na środki. Z uwagi na procesy demograficzne, polegające na zmniejszeniu liczby osób w wieku produkcyjnym, należy spodziewać się relatywnie mniejszych dochodów budżetowych. Dlatego ważną kwestią pozostaje wypracowanie zachęt dla pracowników do pozostawania aktywnymi zawodowo.

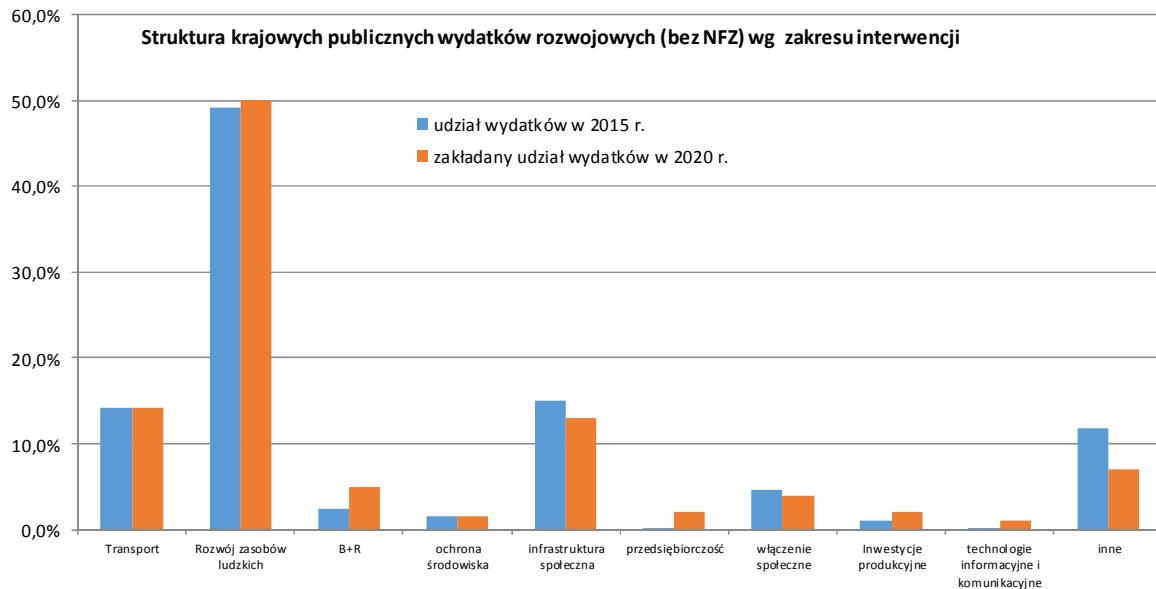
W związku z prawdopodobnymi zmianami źródeł finansowania wydatków rozwojowych po roku 2020 odpowiednio zreformowana instytucja **kontraktu terytorialnego** powinna stać się zasadniczym instrumentem koordynacji działań rozwojowych państwa oraz JST w okresie realizacji *Strategii*, znajdując odzwierciedlenie zarówno w WFPF, jak i w wieloletnich prognozach finansowych województw oraz pozostałych JST.

Jednocześnie należy podkreślić, że SOR zakłada wspieranie inkluzywnego wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym prowadzeniu odpowiedzialnej polityki fiskalnej, w ramach ograniczeń wynikających z prawa krajowego i unijnego.

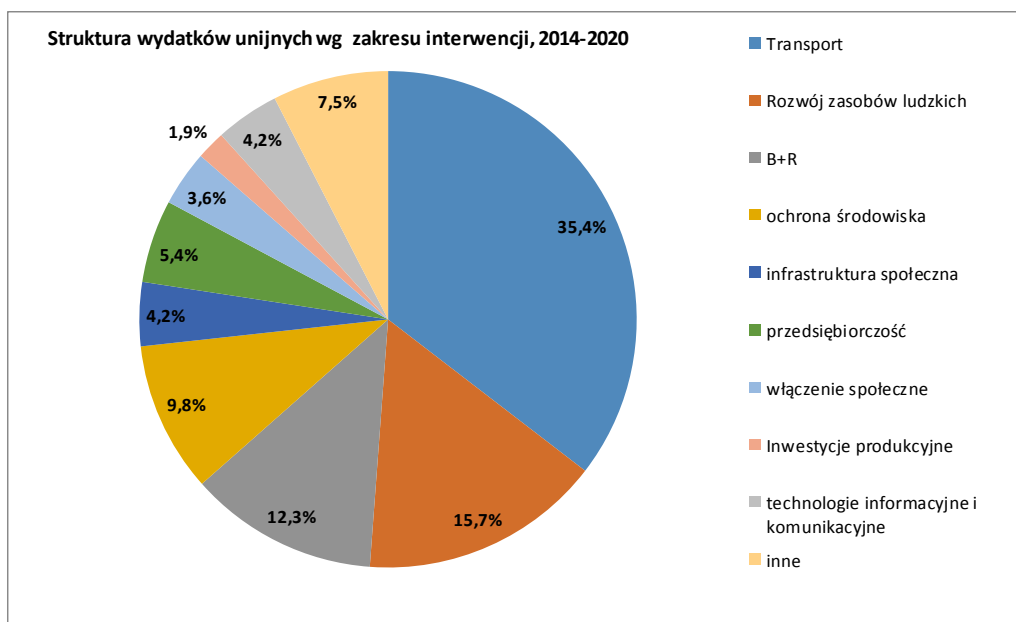
Realizacja celów *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* wymaga **zmian w poziomie i strukturze publicznych wydatków rozwojowych**. Ze względu na nadal duże potrzeby, zostanie utrzymany udział nakładów na transport, a lekko wzrośnie na rozwój zasobów ludzkich. Zakłada się zwiększenie nakładów na działania związane z modernizacją przemysłu, a w szczególności na działania zwiększające innowacyjność produktów, usług, technologii i procesów. Wzrost nakładów na B+R należy do priorytetów *Strategii* (o 2,7 pp. do roku 2020). Zwiększenia wymagają także wydatki wspierające działalność małych i średnich przedsiębiorstw, w tym na rozwój eksportu (zwłaszcza poprzez gwarancje i ubezpieczenia). Przewiduje się wzrost udziału wydatków na wsparcie przedsiębiorstw o blisko 2 pp. Mając na względzie zmiany demograficzne, należy przewidzieć zmniejszenie udziału nakładów na edukację, a zwiększenie na ochronę zdrowia oraz opiekę długookresową. Utrzymana jednak będzie potrzeba podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników w wieku produkcyjnym, jak też wdrożenie elastycznych form pracy dla kobiet i osób starszych.

Jednocześnie nastąpi wzrost nakładów na usługi publiczne, w tym także związane z poprawą bezpieczeństwa publicznego. Istotnym działaniem, wymagającym wzrostu nakładów, będą prace nad informatyzacją/cyfrizacją gospodarki, administracji i szeroko zakrojonego funkcjonowania państwa. Wzrost finansowania wielu obszarów jest możliwy w kontekście zwiększenia rozmiarów PKB; intencją jest, aby zwiększyć także udział wydatków prorozwojowych w wydatkach publicznych.





Środki unijne przyczyniły się do wzrostu nakładów na sfery decydujące o konkurencyjności gospodarki i zwiększające szanse na rozwój oparty o przewagi technologiczne. Konieczna jest jednak dalsza restrukturyzacja wydatków publicznych w celu przyspieszenia wzrostu gospodarczego, a także uniknięcia spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego po roku 2020, kiedy środki UE mogą być relatywnie mniejsze.



Należy przy tym zwrócić uwagę, że środki unijne w większym stopniu przeznaczone są na rozwój transportu, B+R oraz ochronę środowiska, niż to ma miejsce w przypadku struktury nakładów krajowych. Ze względu na szerszy zakres interwencji polityki krajowej większy jest udział krajowych wydatków na rozwój zasobów ludzkich (FP, PFRON).

### Finansowanie realizacji SOR po roku 2020

Po 2020 r. ciężar finansowania inwestycji publicznych zostanie przeniesiony **w większym stopniu na środki krajowe**, zarówno publiczne, jak i prywatne.

Zadania dotychczas finansowane w ramach polityki spójności będą stopniowo realizowane z krajowych środków publicznych – zarówno z budżetu centralnego, jak i budżetów samorządowych, których rola wzrośnie. Ważna jest zmiana sposobu redystrybucji środków przekazywanych w ramach subwencji i dotacji

do JST, aby zapewnić finansowanie zadań własnych samorządów na odpowiednim poziomie. Fundusze z budżetu Unii Europejskiej powinny zostać nakierowane w większym stopniu na realizację projektów innowacyjnych.

Po 2020 r. fundusze unijne będą nadal stanowiły istotne źródło finansowania inwestycji prorozwojowych w Polsce, ale ze względu na **wzrost zamożności polskich regionów**, ich udział w całkowitej puli środków rozwojowych i znaczenie będą relatywnie mniejsze (realna waga tych środków będzie mniejsza w relacji do PKB i do ogółu środków rozwojowych). W obecnej perspektywie finansowej województwo mazowieckie znalazło się w kategorii regionów lepiej rozwiniętych. Dlatego też, w celu zapewnienia po 2020 r. większych środków unijnych dla tego regionu, przeprowadzono procedurę podziału statystycznego na dwie jednostki NUTS-2. W kolejnym okresie programowania kategorię regionów słabiej rozwiniętych opuszczą kolejne województwa: dolnośląskie i wielkopolskie, oraz z dużym prawdopodobieństwem również śląskie. Województwa te znajdują się w kategorii regionów przejściowych i będą mogły liczyć na specjalne zasady wsparcia, które nie objęłyby już województwa mazowieckiego.

Wyjście Zjednoczonego Królestwa z UE (dalej **Brexit**) może mieć również negatywne konsekwencje dla przyszłego kształtu i budżetu polityki spójności. Wielka Brytania jest jednym z największych płatników do budżetu Unii Europejskiej. W latach 2012–2016 wpłaci ponad 16,5 mld euro (średniorocznie), co stanowi ponad 12% dochodów tego budżetu. Wyjście Wielkiej Brytanii może mieć realny wpływ na poziom zobowiązań budżetu UE, zależnie od sposobu, w jaki pokryta zostanie brakująca część budżetu UE. *Brexit* może wzmocnić dążenia krajów płatników netto do zawężenia unijnej polityki regionalnej do regionów najbardziej potrzebujących.

Warto też zwrócić uwagę na już obecnie rysujące się kierunki ewolucji budżetu UE i polityki spójności, takie jak coraz silniejsza tendencja tworzenia na poziomie UE nowych instrumentów ukierunkowanych sektorowo (z odmiennym kluczem dystrybucji w stosunku do polityki spójności), zwiększenie udziału instrumentów finansowych kosztem grantów, poprawa efektywności wydatkowania środków, wzrost wydatków na innowacyjność i na działania związane ze zmianami klimatu.

Od momentu akcesji do UE istotnym (choć nie jedynym) źródłem finansowania rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce jest **Wspólna Polityka Rolna**. Polska będzie aktywnie uczestniczyć w procesie ustalania jej kształtu na kolejną perspektywę finansową i zabiegać o wysokość budżetu tej polityki niezbędną dla zapewnienia realizacji jej celów traktatowych, w tym dla zapewnienia jednolitych warunków konkurencji na rynku UE. Dotychczasowe reformy sprawiły, że WPR godzi wielofunkcyjność rolnictwa ze wzmacnianiem jego konkurencyjności na arenie międzynarodowej i umożliwia dostarczanie obywatelom UE wielu dóbr publicznych. Przyszła WPR powinna uwzględnić także nowe wyzwania stojące przed UE, w tym np. implikacje planowanej liberalizacji wymiany gospodarczej w ramach dwustronnych umów, takich jak TTIP, CETA czy wpływ realizacji polityki energetyczno-klimatycznej, które zwiększają presję cenowo-kosztową w sektorze. Ważną dla Polski funkcją WPR pozostanie zapewnienie jednolitych warunków konkurencji na rynku UE oraz dalsze ograniczanie różnic w rozwoju obszarów wiejskich pomiędzy państwami UE. Ważne będzie także zapewnienie koncentracji środków z różnych polityk UE na wyzwaniach rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie, tak w perspektywie do 2020 r., jak i po 2020 r.

Działania wdrażane w ramach SOR przyniosą pozytywne impulsy w postaci mobilizowania kapitału prywatnego (krajowego i zagranicznego). Ze względu na potrzebę zapewnienia stabilności finansów publicznych kapitał prywatny będzie miał znaczący udział w osiągnięciu planowanej stopy inwestycji w gospodarce. Należy mieć na uwadze, że **kapitał prywatny** będzie angażował zasoby w obszary jak największej rentowności, co może spowodować braki w zapewnieniu finansowania zadań wynikających z funkcji państwa, np. rozwój infrastruktury transportowej (drogowa i kolejowa), infrastruktury środowiskowej, ochrony zdrowia. Dodatkowym obciążeniem dla finansów państwa będą rosnące koszty utrzymania inwestycji infrastrukturalnych zrealizowanych w poprzednich latach ze środków UE. Dlatego też konieczne będzie poszukiwanie nowych źródeł dochodów oraz wzrost efektywności wydatków.

## X. System koordynacji i realizacji *Strategii*

*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* jako strategiczny dokument określający cele rozwojowe kraju w perspektywie średniookresowej oraz instrumenty wdrożeniowe jest realizowana przez instytucje państwa (rząd, samorząd terytorialny i inne instytucje publiczne) w partnerstwie z przedsiębiorstwami, środowiskiem naukowym oraz **szeroko rozumianym społeczeństwem**.

Dla zapewnienia możliwości osiągnięcia wyznaczonych celów rozwojowych w sposób skuteczny i efektywny, mający na uwadze sformułowane w rozdziale 2 *Zasady strategiczne*, poniżej ustala się system zintegrowanego zarządzania, obejmujący procesy koordynacji strategicznej, wieloszczeblowego współzarządzania, monitorowania celów strategicznych, ewaluacji oraz realizacji projektów strategicznych i flagowych.

Przedstawiony w *Strategii* system koordynacji i zarządzania znajdzie swoje odzwierciedlenie w odpowiednich dokumentach programowych przyjmowanych przez rząd, takich jak: *System zarządzania rozwojem Polski*<sup>119</sup>, zintegrowane strategie rozwoju, określające szczegółowo cele i sposób realizacji poszczególnych polityk horyzontalnych na poziomie krajowym, inne strategiczne dokumenty programowe (np. strategia wykorzystania środków Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa – obecnie w latach 2014–2020 *Umowa Partnerstwa*), ustawy regulujące funkcjonowanie systemu strategicznego zarządzania w Polsce (np. *ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*) oraz inne akty prawne.

Powyższe oznacza, że *Strategia jest podstawą do aktualizacji obowiązujących zintegrowanych strategii rozwoju, innych dokumentów o charakterze strategicznym, a także weryfikacji dotychczasowych instrumentów ich realizacji* – programów rozwoju, programów wieloletnich itp. W oparciu o rozwiązania zawarte w *Strategii* wypracowana zostanie aktualizacja obowiązującego systemu zarządzania rozwojem kraju, w ramach której znajdą się m.in. szczegółowe rozwiązania o charakterze programowym, instytucjonalnym i wdrożeniowym, w tym propozycja nowego układu dokumentów strategicznych.

Ustalone w SOR cele i wartości wskaźników są podstawą do prowadzenia stałego monitoringu przebiegu procesów rozwojowych oraz wpływu *Strategii* na ich osiągnięcie. Efektywność w osiągnięciu założonych celów jest też przedmiotem systemu ewaluacji przed, w trakcie i po zakończeniu realizacji (oceny) programów i polityk publicznych, co służy stałemu podwyższaniu jakości systemu zarządzania rozwojem w Polsce.

### Koordynacja strategiczna realizacji SOR

Cele rozwoju kraju oraz sposób ich osiągnięcia w ramach poszczególnych polityk rozwojowych określa Rada Ministrów.

**Rada Ministrów** – podejmuje najważniejsze decyzje oraz zatwierdza cele strategiczne dla rozwoju państwa. Rada Ministrów przyjmuje *Strategię* i jej aktualizację, przesądza sposób realizacji zawartych w niej celów, w tym nakłady finansowe. Na podstawie raportów monitorujących, ewaluacji oraz innych informacji dotyczących przebiegu realizacji *Strategii* i jej efektywności podejmuje strategiczne decyzje zarządcze odnoszące się do przebiegu realizacji *Strategii*.

Szczególną rolę w koordynowaniu procesów gospodarczych zajmuje Wicepremier, **Minister Rozwoju i Finansów**, wraz z podlegającymi mu urzędami, pełniący funkcję ośrodka zarządzania gospodarczego rządu.

Minister Rozwoju i Finansów odpowiada w szczególności za przygotowanie strategii rozwoju oraz bieżące zarządzanie procesem jej wdrażania, w tym nadzór nad realizacją zidentyfikowanych w strategii projektów strategicznych i kluczowych. Ponadto Minister odpowiada bezpośrednio m.in. za przygotowanie i realizację strategii innowacyjności, strategię rozwoju regionalnego, reindustrializację, system wsparcia i promocji MŚP, ekspansję eksportu gospodarki, strategię polityki spójności UE w Polsce, koordynację wykorzystania środków bezzwrotnych, finanse publiczne, w tym przygotowanie i realizację budżetu państwa, zapewnianie finansowanie strategicznych projektów rządowych.

<sup>119</sup> Dotychczas obowiązujący w Polsce system zarządzania rozwojem opierał się na *Założeniach systemu zarządzania rozwojem Polski*, dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r.

Skoncentrowanie funkcji zarządczych i koordynacyjnych w rękach Ministra Rozwoju i Finansów odpowiadającego za całość polityki gospodarczej, przy jednoczesnym zapewnieniu efektywnych mechanizmów współpracy z innymi resortami, regionami oraz partnerami, służy efektywności i skuteczności w osiągnięciu celów SOR.

Do najważniejszych instrumentów będących w gestii Ministra Rozwoju i Finansów służących efektywnej realizacji *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* oraz wzmocnieniu postaw kooperacyjnych i współdziałania z partnerami społecznymi należą w szczególności:

**Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów (KERM)** pod przewodnictwem Ministra Rozwoju i Finansów<sup>120</sup>, złożony z przedstawicieli resortów gospodarczych (MliB, ME, MGMIŻŚ, MŚ, MRiRW, MRPiPS, Sekretarz ds. Europejskich, Pełnomocnik Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej), mający za zadanie skoordynowanie całości polityki gospodarczej – przedmiotem prac KERM są kluczowe sprawy gospodarcze, w tym najważniejsze dla gospodarki akty prawne.

**Ministerstwo Rozwoju jako ośrodek zarządzania gospodarczego rządu**, opracowuje w ramach **współpracy z właściwymi resortami**, projekty rozwiązań systemowych, dokumenty strategiczne, analizy i oceny funkcjonowania poszczególnych dziedzin gospodarki oraz zamierzenia rozwojowe kraju. Ministerstwo Rozwoju koordynuje i podejmuje również bezpośrednie działania w obszarach wpływających na realizację celów zawartych w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, w szczególności na rzecz zwiększenia poziomu i jakości inwestycji rozwojowych w kraju oraz działań zmierzających do zapewnienia zrównoważonego rozwoju kraju.

**Ministerstwo Finansów jest strażnikiem stabilności i efektywności systemu finansów publicznych**, co oznacza przede wszystkim dążenie do utrzymania równowagi między dochodami i wydatkami publicznymi, generowanie dochodów publicznych na poziomie niezbędnym do realizacji głównych funkcji i zadań państwa, racjonalizację wydatków publicznych i podnoszenie ich efektywności, dokonywanie dystrybucji środków publicznych zgodnie z przyjętymi priorytetami strategicznymi.

Jednym z podstawowych zadań MF jest opracowywanie oraz późniejsze wykonywanie i kontrolowanie realizacji budżetu państwa oraz wieloletniej perspektywy planowania budżetowego (obecnie *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2016–2019* zawierający Program konwergencji oraz określenie celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji). Ministerstwo odpowiada również za kształt systemu finansowego, w tym systemu finansowania samorządu terytorialnego.

Realizując te zadania, Ministerstwo Finansów zapewnia środki finansowe na implementację określonych w *Strategii* polityk rozwojowych, m.in. poprzez odpowiednie powiązanie planowania budżetowego z przyjętymi celami rozwojowymi oraz realizację funkcji fiskalnej w ramach polityki gospodarczej rządu.

**Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju (KKPR)** – umocowany ustawowo (*ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*) organ opiniotwórczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów, którym kieruje Minister Rozwoju, a jego pierwszym zastępcą jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W pracach Komitetu biorą udział przedstawiciele ministerstw. W zależności od potrzeb, do udziału w obradach mogą być również zapraszani przedstawiciele strony samorządowej, środowiska akademickiego i społeczno-gospodarczego.

W odniesieniu do SOR, Komitet analizuje propozycje dokumentów strategicznych, w tym strategii i polityk określających szczegółowe cele oraz instrumenty realizacyjne kluczowe dla realizacji SOR, projekty odpowiednich aktów prawnych oraz dokumenty i informacje dotyczące przebiegu wdrażania SOR i jej instrumentów realizacyjnych, w tym zawierające ocenę ich skuteczności i efektywności.

W ramach Komitetu mogą być powoływane **podkomitety w obszarach kluczowych dla realizacji Strategii**, np. Podkomitet ds. rozwoju obszarów wiejskich, Podkomitet ds. wymiaru terytorialnego.

Co najmniej raz do roku Komitet dokonuje oceny postępów prac i osiągniętych rezultatów wdrażania (w tym w ujęciu regionalnym) *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, przebiegu finansowania SOR z uwzględnieniem współfinansowania ze środków unijnych, analizę komplementarności wsparcia z różnych

<sup>120</sup> Powołany Zarządzeniem nr 131 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów.

programów operacyjnych, unijnych i krajowych programów rozwoju, w tym także ze środków prywatnych i na tej podstawie przygotowuje rekomendacje w zakresie dostosowań programowych, prawnych i instytucjonalnych dla Rady Ministrów.

**Ministrowie i szefowie urzędów centralnych** przedkładają Komitetowi, zgodnie z właściwością, najważniejsze dokumenty programowe wynikające ze *Strategii* 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).

#### **Inne podmioty wspomagające koordynację polityki rozwoju:**

**Komitet do spraw Umowy Partnerstwa (KUP)** – jest głównym instrumentem wspierającym Ministra Rozwoju w procesie koordynacji strategicznej realizacji *Umowy Partnerstwa* (UP) określającej strategię wykorzystania środków europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI).

Rola w systemie realizacji SOR: ukierunkowanie środków EFSI na realizację *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* oraz zapewnienie ich efektywnego wydatkowania m.in. poprzez koordynację z innymi instrumentami realizacyjnymi.

**Międzyresortowy Zespół ds. Strategii Europa 2020** – funkcjonujący w MR organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów, który bierze udział w przygotowaniu corocznej aktualizacji Krajowego Programu Reform (KPR).

Rola w systemie realizacji SOR: zapewnienie wzajemnej spójności pomiędzy KPR a pozostałymi krajowymi dokumentami strategicznymi i programowymi.

**Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Surowcowej Państwa** – powołany zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 61 z dnia 17 maja 2016 roku.

Rola w systemie realizacji SOR: opracowanie Polityki Surowcowej Państwa oraz zapewnienie instrumentów jej realizacji.

**Rada ds. Innowacyjności** – pod przewodnictwem Ministra Rozwoju<sup>121</sup>. Rada ds. Innowacyjności jest najważniejszym międzyresortowym koordynatorem polityki innowacyjności realizowanej przez rząd, wpisanym na stałe w system administracji publicznej.

Rola w systemie realizacji SOR: koordynowanie całości działań związanych ze zwiększaniem innowacyjności polskiej nauki i gospodarki.

#### **Monitorowanie realizacji SOR**

Realizacja *Strategii* będzie podlegała stałemu monitorowaniu przez Komitet Koordynacyjny ds. Rozwoju oraz okresowemu przez Radę Ministrów.

Minister Rozwoju, we współpracy z pozostałymi ministrami właściwymi, przygotowuje **roczne sprawozdania ze stanu realizacji *Strategii***, przekazywane do zaopiniowania Komitetowi Koordynacyjnemu ds. Polityki Rozwoju oraz do rozpatrzenia Radzie Ministrów wraz z **oceną** stopnia osiągnięcia wartości wskaźników monitorujących *Strategię* oraz **rekomendacjami** dotyczącymi ewentualnych niezbędnych działań służących zapewnieniu terminowej i skutecznej realizacji *Strategii*. Sprawozdanie zawiera także informacje nt. przebiegu realizacji w układzie regionalnym i innych właściwych przekrojach tematycznych i terytorialnych.

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

<sup>121</sup> Powołana zarządzeniem nr 4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia Rady do spraw Innowacyjności. Składa się z Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministra Cyfryzacji, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Skarbu Państwa, Ministra Zdrowia oraz Ministra Edukacji Narodowej.

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

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

### Ocena efektywności realizacji *Strategii*

Mając na uwadze trafność, skuteczność i efektywność realizacji *Strategii*, zostanie przygotowany system ewaluacji obejmujący zarówno ewaluację *ex ante*, *on-going* i *ex post*. Za koordynację ww. procesu na poziomie strategicznym odpowiedzialna jest **Krajowa Jednostka Ewaluacji (KJE)**, jednostka funkcjonująca w ramach Ministerstwa Rozwoju. W miarę potrzeb wynikających z konieczności zapewnienia odpowiedniej jakości procesu ewaluacji, KJE będzie angażować w proces ewaluacji jednostki reprezentujące poszczególne resorty odpowiedzialne za koordynację realizacji polityk publicznych.

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

- na poziomie *Strategii*, w ramach działań ewaluacyjnych prowadzonych przez KJE,
- na poziomie projektów, w ramach działań ewaluacyjnych prowadzonych przez instytucje odpowiedzialne za realizację projektów zidentyfikowanych w ramach *Strategii*.

Wskazane instytucje zobligowane są do stworzenia i zaplanowania odpowiednich procedur, jak i zapewnienia adekwatnych środków finansowych i kadrowych dla przeprowadzenia ww. badań ewaluacyjnych.

Koniecznym uzupełnieniem działań ewaluacyjnych będzie **zapewnienie adekwatnych i wiarygodnych źródeł danych** potrzebnych do monitoringu interwencji oraz realizacji poszczególnych ewaluacji. W tym kontekście właściwe będzie oparcie w przeważającej mierze systemu monitoringu na już istniejących rozwiązaniach. Obecnie funkcjonujący model monitorowania i oceny realizacji *Strategii* i programów zapewnia jednolite standardy w aspekcie prac programowych i planistycznych. Inicjatywy ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego na rzecz poprawy programowania strategicznego doprowadziły m.in. do utworzenia silnej bazy analityczno-ewaluacyjnej – **systemu STRATEG**. Dostępna publicznie baza stanowi zintegrowane źródło informacji<sup>122</sup>, a utrzymanie systemu przez GUS gwarantuje spójność metodologiczną i porównywalność danych w szeregach czasowych oraz regularną aktualizację danych na potrzeby *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* oraz innych dokumentów strategicznych. Istotną kwestią jest stworzenie i utrzymanie systemu monitoringu na poziomie projektów, co powinno wydatnie przyczynić się do zwiększenia możliwości działań analitycznych, a tym samym do zwiększenia możliwości pozytywnego wpływu na jakość *Strategii* i realizowanych w jej ramach interwencji.

Zrealizowane badania ewaluacyjne, wraz z wnioskami dotyczącymi dalszej realizacji *Strategii*, będą przedstawiane Komitetowi Koordynacyjnemu ds. Polityki Rozwoju.

<sup>122</sup> System obejmuje wskaźniki monitorujące zawarte w dokumentach strategicznych i programowych polityki rozwoju oraz polityki spójności na poziomach krajowym i regionalnym.

### Podsumowanie przeprowadzonej ewaluacji *ex ante* projektu *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*

Dla projektu *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* została wykonana ewaluacja *ex ante*.

Ewaluację *ex ante* projektu SOR przeprowadziło konsorcjum, w skład którego wchodziły następujące podmioty: IBC GROUP Central Europe Holding S.A., Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Przedsiębiorstwo Społeczne Sp. z o.o., Fundacja Rozwoju Badań Społecznych, Fundacja Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego.

W trakcie ewaluacji *ex ante* projektu *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* ewaluatorzy realizujący to zadanie podjęli szereg działań przewidzianych na etapie konstruowania założeń metodologicznych. W pierwszej kolejności, w ramach 17 obszarów (12 obszarów koncentracji działań oraz 5 obszarów wpływających na osiągnięcie celów *Strategii*), przeprowadzono analizy/ocenę trafności i spójności wewnętrznej oraz ocenę spójności zewnętrznej każdego z nich. Uzupełnieniem tych działań były analizy ekonometryczne w zakresie prognozowania zaproponowanych w SOR wskaźników zarówno w ujęciu dłużej (2030), jak i średniookresowym (2020).

W ramach ewaluacji zrealizowano i dokonano analizy wywiadów jakościowych (IDI/diady) z urzędnikami Ministerstwa Rozwoju odpowiedzialnymi za przygotowanie kluczowych obszarów SOR oraz przedstawicielami 12 zespołów międzyresortowych ds. jej opracowania. Ze względu na partycypacyjny charakter ewaluacji (*participatory evaluation*), w trakcie analiz wykonawca przekazywał na bieżąco wyniki prowadzonych badań (odnoszących się do bieżącej wersji SOR), a także odbywał regularne spotkania, w trakcie których omawiano bieżący stan prac. Przedstawiciele Zespołu Badawczego uczestniczyli też w konsultacjach społecznych SOR, w tym w konferencjach krajowych i regionalnych. Wykorzystano także materiały, które podmioty społeczne przekazywały w odpowiedzi na zaproszenie MR do udziału w konsultacjach zdalnych.

W wyniku prac Zespołu Badawczego wprowadzono liczne zmiany w dokumencie, choć rozkładały się one nierównomiernie w przypadku poszczególnych obszarów SOR. Miały one zarówno charakter merytoryczny, strukturalny/konstrukcyjny (w postaci uporządkowania diagnozy, celów, wskaźników, rezultatów, dzięki czemu całość jest bardziej logiczna i czytelna) oraz technicznych.

W pierwszej kolejności uzupełniono i doprecyzowano zapisy w zakresie usytuowania SOR w systemie zarządzania strategicznego.

Obszarami, które uległy największym zmianom w wyniku ewaluacji są: *Reindustrializacja, Małe i Średnie Przedsiębiorstwa, Ekspansja zagraniczna, Spójność społeczna, Rozwój zrównoważony terytorialnie, Prawo w służbie obywatelom i gospodarce, Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem, E-państwo, Finanse publiczne, Efektywność wykorzystania środków UE, Kapitał ludzki i społeczny*.

Niewielkie modyfikacje wprowadzono w przypadku obszarów: *Kapitał dla rozwoju, Transport, Środowisko*.

W ramach ewaluacji szczególny status miał obszar *Energia*, który w stosunku do pierwotnej wersji uległ największym przeobrażeniom. Część zapisów zaproponowanych przez ewaluatorów została wykorzystana w finalnej wersji (m.in. w zakresie wyszczególnienia zasad określających doktrynę energetyczną, a także poprawy bezpieczeństwa energetycznego).

Ewaluatorzy nie mieli również większych zastrzeżeń do obszaru *Bezpieczeństwo narodowe*, który ze względu na występowanie wielu niejawnych zagadnień, został przedstawiony w SOR w sposób bardzo ogólny.

Znaczącej rozbudowie i doprecyzowaniu uległ również rozdział dotyczący Systemu koordynacji i realizacji *Strategii*, który będzie wymagał opracowania szeregu dokumentów wykonawczych precyzujących zagadnienia związane z późniejszym wdrażaniem SOR.

Na potrzeby poszczególnych obszarów wyliczono wartości pośrednie wskaźników (prognoza na 2020 r.) oraz docelowych (2030 r.). Krótkoterminowe i średniookresowe prognozy były wyznaczane przez ekstrapolację, a więc są one zasadne przy założeniu, że zaobserwowane prawidłowości będą kontynuowane. W przypadku wielu wskaźników to założenie budziło wątpliwości, w związku z czym

zastosowane zostało podejście eksperckie, w którym wskazywane są ogólne tendencje w zakresie prognozowanych zjawisk. Dotyczy to również zjawisk, które zależą od decyzji, także o charakterze politycznym.

W trakcie prac analitycznych wprowadzono także szereg modyfikacji, zaproponowanych przez Zespół Badawczy, likwidujących techniczne niedostatki w SOR, rzutujące przede wszystkim na precyzyjność zapisów oraz czytelność treści.

### System współzarządzania i partnerstwa

Biorąc pod uwagę strategiczny i horyzontalny charakter celów SOR, w ich realizację zaangażowane zostaną w ramach swoich kompetencji i przy zachowaniu zasady subsydiarności instytucje państwa, w tym organy konstytucyjne, administracja rządowa i samorząd terytorialny, a także tam, gdzie jest to tylko możliwe, przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych, stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, jak też środowisk akademickich oraz podmiotów prywatnych (w szczególności przedsiębiorców).

Partnerzy ci zostali aktywnie włączeni już na etapie programowania działań *Strategii* m.in. poprzez udział w pracach międzyresortowych zespołów wypracowujących projekt *Strategii* oraz na etapie konsultacji społecznych. Udział tych podmiotów na wszystkich etapach procesów związanych z programowaniem i realizowaniem działań rozwojowych zapewnia ich trafność, skuteczność oraz efektywność. Prowadzi także do budowania szerokiego wsparcia społecznego i zaufania między podmiotami publicznymi i ich partnerami dla osiągania celów rozwojowych. Celom tym służyć będą m.in. programy współpracy poszczególnych organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi, określające aktywne formy dialogu z podmiotami uczestniczącymi w polityce rozwoju.

Tworzenie przestrzeni i konkretnych instrumentów (Cel 3 – *Obszar Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem*) do współdziałania i aktywności różnych podmiotów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym (także w układach branżowych i funkcjonalnych) w zakresie najbardziej istotnych dla obywateli Polski spraw związanych z rozwojem kraju sprzyjać będzie dostosowywaniu istniejących i odkrywaniu nowych celów oraz instrumentów lepiej dopasowanych do potrzeb i oczekiwań społecznych. Odejście od systemu administrowania do systemu współzarządzania procesami rozwojowymi wymagać będzie kilku lat i gotowości wszystkich uczestników do wzięcia na siebie części współodpowiedzialności za ich powodzenie.

Do budowy dialogu społecznego wokół realizacji najważniejszych przedsięwzięć wynikających ze *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, w tym projektów strategicznych i flagowych, będą wykorzystane m.in. takie gremia konsultacyjne jak **Rada Dialogu Społecznego** (Zespół problemowy ds. *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*) na poziomie centralnym oraz **Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego** na poziomie regionalnym, w ramach których współpracują ze sobą przedstawiciele pracowników, pracodawców oraz władz samorządowych i rządowych (marszałek, wojewoda). Będą one stanowiły fora monitorujące sposób wdrażania *Strategii* w regionach.

Istotny element dialogu społecznego, który może zostać efektywnie wykorzystany przy realizacji SOR, stanowią **trójstronne zespoły branżowe** (reprezentujące stronę rządową, pracodawców oraz związków zawodowych) – powołane w celu prowadzenia dialogu sektorowego dla godzenia interesów stron podczas realizacji programów działania rządu oraz rozwiązywania problemów dotyczących funkcjonowania danego sektora/branży.

Dodatkowo, rozwijany będzie mechanizm budowania **lokalnych partnerstw trójsektorowych** (podmiotów sektora publicznego, społecznego i gospodarczego) działających na rzecz rozwoju swojego regionu, powiatu, gminy, m.in. w ramach działań Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (RLKS).

Nowym instrumentem przewidzianym w *Strategii*, sprzyjającym pogłębieniu wzajemnej współpracy i partnerstwa, będzie **kontrakt branżowy**, zawierany pomiędzy podmiotami publicznymi a reprezentantami danego sektora/branży. Będzie on formą dostosowanego do potrzeb danego sektora pakietu działań. W ramach kontraktu ustalony zostanie zakres zadań do realizacji przez obie strony oraz katalog i oferta instrumentów legislacyjnych, organizacyjnych, instytucjonalnych i finansowych.



### Współdziałanie z samorządami województw i samorządami lokalnymi przy realizacji *Strategii*

W realizacji *Strategii* szczególne miejsce przypada **samorządom terytorialnym**. Wynika to przede wszystkim z faktu, że samorząd terytorialny, realizując funkcje państwa w ramach swoich kompetencji określanych stosowaniem konstytucyjnej zasady pomocniczości, odpowiada za szereg działań mających podstawowe znaczenie dla osiągnięcia zakładanych celów w sferze gospodarczej i społecznej.

Po dwudziestu sześciu latach funkcjonowania samorządu lokalnego i siedemnastu latach – regionalnego widać wyraźnie, że **potrzebne są nowe inicjatywy** w tym obszarze zmierzające do zmniejszenia stopnia rozbieżności pomiędzy samorządami i rządem oraz odejścia od sztywno określonych kompetencji różnych podmiotów w wykonywaniu zadań państwa na rzecz budowy wieloszczeblowego systemu współdziałania i partnerstwa. System taki, wykorzystując synergię działań różnych podmiotów publicznych, tworząc warunki współpracy administracji z podmiotami prywatnymi, środowiskiem naukowym i społeczeństwem, będzie w stanie taniej i efektywniej przyczynić się do osiągania celów o charakterze rozwojowym, których realizacja prawie nigdy nie jest sferą wyłącznej kompetencji poszczególnych instytucji państwa. W jego ramach samorządy terytorialne, podobnie jak inne podmioty, będą mogły także współplanować, współdecydować i na zasadzie dzielonej odpowiedzialności realizować samodzielnie bądź we współpracy przedsięwzięcia niezbędne dla osiągnięcia założonych celów rozwojowych.

Realizacja *Strategii* wymaga **współdziałania wszystkich szczebli samorządów**. W obecnym systemie polityki regionalnej samorząd wojewódzki jest odpowiedzialny za programowanie działań rozwojowych regionu, 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. Zwiększenie skuteczności i efektywności mechanizmów współpracy pomiędzy samorządem terytorialnym a rządem (takich jak **kontrakt terytorialny** czy **funkcjonowanie Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego**), a innymi samorządami, będzie miało na celu lepsze ukierunkowanie interwencji administracji rządowej, samorządów lokalnych oraz partnerów społecznych i gospodarczych na cele rozwojowe kraju i na zidentyfikowane w ramach strategii regionalnych cele o charakterze wojewódzkim, w układach funkcjonalnych i na poziomie lokalnym.

W kontekście funkcjonowania polityki regionalnej po roku 2020 oznacza to **zachowanie zdecentralizowanego charakteru programów regionalnych, przy jednoczesnym wzmocnieniu mechanizmów współpracy**, zarówno pomiędzy rządem a samorządami terytorialnymi i innymi partnerami uczestniczącymi w ich realizacji (np. przy tworzeniu jednolitej krajowej polityki innowacyjności, eksportu czy polityki przemysłowej), jak i zwiększenie roli mechanizmów współpracy pomiędzy gminami, powiatami i województwem dla realizacji kluczowych celów i podejmowania bardziej innowacyjnych i zintegrowanych działań rozwojowych o dużej wartości dodanej. Pomocne w promowaniu tego typu działań będą doświadczenia z realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, mechanizmu Rozwój Kierowany przez Społeczność Lokalną oraz podobnych instrumentów testowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych. Współpraca ta powinna zastąpić dotychczasową filozofię udzielania grantów przez samorząd województwa w ramach RPO na realizację zadań rozwojowych przez inne JST. Natomiast zadania o charakterze podstawowym powinny mieć zapewnione finansowanie w ramach krajowych mechanizmów finansowania zadań samorządu terytorialnego (służy temu m.in. proponowana w celu trzecim SOR ocena funkcjonowania zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego).

Zaplanowane w *Strategii* narzędzia instytucjonalne, organizacyjne i finansowe, ukierunkowane na realizację terytorialnych celów rozwojowych, mają za zadanie **zapewnienie współpracy międzyinstytucjonalnej**, nie tylko w układzie horyzontalnym, ale także w układzie pionowym rząd– samorząd, samorząd regionalny – samorząd lokalny. Ważnym działaniem w tym zakresie będzie m.in. przewidywana w SOR formuła odnowionego kontaktu terytorialnego uwzględniającego lepsze dostosowanie interwencji sektorowej do potrzeb regionalnych, większa koncentracja na obszarach funkcjonalnych oraz mobilizacja i integracja krajowych środków finansowych.

W tej formule będą mogły być realizowane projekty strategiczne i flagowe przewidziane do realizacji w SOR oraz nowe inicjatywy wypracowywane wspólnie przez stronę rządową, stronę samorządową, przedsiębiorców, środowiska naukowe oraz lokalnych liderów w postaci pakietów zintegrowanych

przedsięwzięć rozwojowych dla obszarów funkcjonalnych. Będzie to służyło wzmocnieniu efektywności w rozwiązywaniu problemów rozwojowych w skali ponadlokalnej, przy aktywnym udziale samorządów różnego szczebla i poziomu krajowego już na początkowym etapie identyfikacji przedsięwzięć rozwojowych, które znajdują się w kontraktach terytorialnych.

We wdrożeniu jednocześnie zrównoważonego, inkluzywnego i przy tym partycypacyjnego modelu polityki rozwoju ważną rolę do odegrania ma **Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST)**, skupiająca przedstawicieli ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego. Komisja ustala priorytety gospodarcze i społeczne warunkujące rozwój gmin, powiatów i województw, ocenia stan warunków prawnych i finansowych funkcjonowania JST oraz opiniuje projekty aktów normatywnych, dokumenty programowe oraz rozwiązania dotyczące problematyki samorządu terytorialnego (w szczególności przewidywane skutki finansowe), w tym również te, które będą wynikać z realizacji *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*.

Pomostem współpracy pomiędzy stroną samorządową a rządową jest **wojewoda** jako przedstawiciel rządu w terenie; będzie on m.in. wspomagał koordynację wynikających ze *Strategii* działań administracji rządowej ukierunkowanych terytorialnie na poziomie województwa. Rola wojewody w realizacji *Strategii* będzie również polegała na wzmocnieniu dialogu społecznego, m.in. w ramach Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego, kreowaniu rozwiązań w zakresie skutecznego wykorzystania różnych form partnerstwa i współpracy instytucji rządowych, samorządowych i pozarządowych, monitorowaniu wdrażania w regionie projektów strategicznych i flagowych wynikających z SOR.

#### Ramy nowego systemu krajowych dokumentów strategicznych

Obszary koncentracji działań zawarte w SOR wskazują **poła aktywności państwa** oraz wyznaczają **ramy nowego systemu dokumentów strategicznych**, który jest odpowiedzią na pojawiające się wyzwania rozwojowe. Z tego względu proponowany, ramowy układ dokumentów strategicznych będzie **układem otwartym** (uzupełnianym zgodnie z pojawiającymi się potrzebami i nowymi wyzwaniami), obejmującym w szczególności następujące dokumenty o charakterze strategicznym:

- **średniookresowa strategia rozwoju kraju z perspektywą długookresową/krajowa strategia rozwoju przestrzennego;**
- **główne strategie (i/lub polityki) rozwojowe**, stanowiące aktualizację obowiązujących dotychczas 9 strategii zintegrowanych lub je zastępujące<sup>123</sup>;
- **programy rozwojowe, w tym wynikające z realizacji projektów strategicznych.**

Szczegółowe rozwiązania zostaną przedstawione w przygotowanej przez Ministerstwo Rozwoju propozycji nowego systemu zarządzania rozwojem kraju, uwzględniającej dotychczasowe doświadczenia w programowaniu i realizacji polityki rozwoju oraz pojawiające się wyzwania rozwojowe. Ostateczne rozstrzygnięcia znajdą odzwierciedlenie w nowelizacji *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

#### Zarządzanie projektami

*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* jest realizowana z wykorzystaniem **podejścia projektowego**. *Strategia*, określając cele w każdym z obszarów, wskazuje konkretne projekty (strategiczne i flagowe) służące realizacji celów strategicznych. Zawarta w SOR lista projektów ma charakter **otwarty** i może być uzupełniana o nowe inicjatywy, będące odpowiedzią na pojawiające się potrzeby i wyzwania.

Jako instrument realizacji SOR projekty wynikają z zasady selektywności wsparcia i ogniskują interwencję publiczną na określonym zadaniu.

**Projekty flagowe** stanowią zbiór aktywności koniecznych do osiągnięcia celu, jakim jest powstanie określonego dobra posiadającego ustaloną użyteczność szczególnie istotną dla realizacji celów *Strategii*. Koncentrują wiązkę aktywności interwencji publicznej na wsparciu w określonym sektorze/branży dla

<sup>123</sup> *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki, Strategia rozwoju kapitału ludzkiego, Strategia rozwoju kapitału społecznego, Strategia rozwoju transportu, Strategia bezpieczeństwa energetyczne i środowisko, Strategia sprawne państwo, Krajowa strategii rozwoju regionalnego, Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa, Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP.*

szczególnie istotnych produktów, technologii czy usług, w celu umożliwienia ich zaistnienia na rynku i osiągnięcia efektu pozytywnego oddziaływania na stan gospodarki polskiej.

**Projekty strategiczne** można podzielić na te o charakterze *stricte* **legislacyjnym** lub **programowym** – aktywujące szereg istotnych działań w innych sferach, oraz na projekty bardziej złożone, które są wiążką przedsięwzięć o zróżnicowanym charakterze służących zrealizowaniu celu projektu.

Poszczególne projekty – na etapie operacyjnym – **mogą podlegać łączeniu w szersze bloki** („programy” w rozumieniu projektowym), jeśli okaże się celowe realizowanie ich pod wspólnym kierownictwem jednego zespołu osób, w tym w szczególności, jeśli wspólne realizowanie projektów przyczyni się do ułatwienia koordynacji działań czy też zwiększy efekt synergii w stosunku do sytuacji gdyby projekty realizowane były oddzielnie.

Wdrożenie podejścia projektowego będzie opierać się na budowaniu struktur projektowych, portfolio projektów, zarówno w poziomym przekroju danej struktury organizacyjnej, jak też położy nacisk na współpracę poszczególnych ministerstw i instytucji.

W celu monitorowania przygotowania i realizacji projektów wymienionych w *Strategii*, jak i tych podejmowanych w późniejszym terminie, zostanie powołany **zespół monitoringu projektów SOR** (pełniący funkcję biura portfeli, programów i projektów), **funkcjonujący przy Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów**.

W ramach tak zbudowanej struktury, w oparciu o jasno zdefiniowane obowiązki, stosowana będzie także precyzyjna i ekonomiczna struktura raportowania, dająca organom nadrzędnym możliwość wglądu w postępy prac i pozyskiwania informacji, natomiast realizatorom projektów – możliwość uzyskania wytycznych i przekazania do decyzji organów nadrzędnych kwestii bardziej złożonych i wykraczających poza ich kompetencje.

## Aneksy:

### 1. Lista projektów strategicznych

Ujęte w *Strategii* projekty strategiczne są na różnym etapie realizacji, część projektów jest już realizowana, w części przypadków zostały zakończone prace legislacyjne, nad pozostałymi projektami rozpoczęły się lub rozpoczną prace przygotowawcze zgodnie ze wskazanym w tabeli harmonogramem.

Obszar	Projekt	Typ	Przygotowanie*	Realizacja**	Podmiot odpowiedzialny
Reindustrializacja	<b>Nowa polityka przemysłowa</b>	programowy	2018	od 2018	MR
	<b>Strategia transformacji do gospodarki niskoemisyjnej</b>	programowy	2019	od 2019	MR
	<b>Mapa drogowa w zakresie transformacji w kierunku gospodarki o zamkniętym obiegu</b>	programowy	2017	2017–2025	MR
	<b>Nowoczesne produkty przemysłu okrętowego</b>	kompleksowy	2017	2018–2027	MGMiŻŚ
	<b>Polityka lekowa i wyrobów medycznych</b>	programowy	2017		MZ
	<b>Polska Platforma „Przemysłu 4.0”</b>	kompleksowy	2016–2017	od 2017	MR
	<b>Koncepcja zmian otoczenia instytucjonalno-regulacyjnego przemysłu</b>	regulacyjny	2017	od 2018	MR
	<b>Polityka zakupowa państwa</b>	programowy	2017	2018	MR
	<b>Surowce dla przemysłu</b>	programowy	2018	od 2018	MR
	<b>Nowoczesne kadry dla polskiego przemysłu (szkolnictwo zawodowe)</b> – projekt realizowany również w obszarze Kapitał ludzki i społeczny	programowy	2016	2017–2023	MR/MEN
Rozwój innowacyjnych firm	<b>Szkoła dla innowatora</b> – projekt realizowany również w obszarze Kapitał ludzki i społeczny	programowy	2018	2018–2023	MEN
	<b>Akademia menedżera innowacji</b>	kompleksowy	2017	2017–2023	MR
	<b>Reforma szkolnictwa wyższego</b> – projekt realizowany również w obszarze Kapitał ludzki i społeczny	kompleksowy	2017–2018	2017–2023	MNiSW
	<b>Pakiet Konstytucja Biznesu</b> – projekt realizowany również w obszarze Prawo w służbie obywatelom i gospodarce	regulacyjny	2017	od 2017	MR
	<b>Narodowy Instytut Technologiczny</b>	programowy	2017–2018	2018–2019	MNiSW
	<b>Nowelizacja ustawy o wspieraniu innowacyjności</b>	regulacyjny	2016–2017	od 2017	MNiSW
	<b>Własność intelektualna dla wynalazcy</b>	kompleksowy	2017–2018	2018–2023	MR
	<b>Doktoraty wdrożeniowe</b>	kompleksowy	2017	2017–2023	MNiSW
	<b>Dobry pomysł</b>	kompleksowy	2016	2017	MR
	<b>Program Start in Poland</b>	programowy	2016	2016–2023	MR
	<b>Polska Strategia Kosmiczna</b>	programowy	2016	od 2017	MR
	<b>Pakiet dla przemysłów kreatywnych</b>	programowy	2017	od 2017	MKiDN
	<b>System Weryfikacji Technologii Środowiskowych (ETV)</b>	programowy	2016	2017–2018	MŚ
	<b>Refundacyjny Tryb Rozwojowy (RTR)</b>	regulacyjny	2017		MZ
	<b>GreenInn</b>	programowy	2017	od 2018	MR
Małe i średnie przedsiębiorstwa	<b>„100 zmian dla firm”</b> – projekt realizowany również w obszarze Prawo w służbie obywatelom i gospodarce	regulacyjny	2017	od 2017	MR
	<b>Efektywny system doradztwa rolniczego</b>	kompleksowy	2019	od 2020	MRiRW
	<b>Polityka Nowej Szansy</b>	programowy	2017	2017–2023+	MR
	<b>Platforma żywnościowa</b>	kompleksowy	2017		MRiRW
	<b>Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego na lata 2014–2020</b>	programowy	2013	2014–2020	MRiRW
	<b>Gospodarowanie gruntami rolnymi na rzecz</b>	regulacyjny	2017	od 2018	MRiRW

Obszar	Projekt	Typ	Przygotowanie*	Realizacja**	Podmiot odpowiedzialny
	zrównoważonego rozwoju				
	Spółdzielnie rolników	regulacyjny	2016	od 2017	MRiRW
	Nowoczesne ubezpieczenia rolnicze	regulacyjny	2018	od 2019	MRiRW
	Projekty rozwoju branż	kompleksowy	2018	od 2019	MRiRW
	Program wsparcia hodowli roślin w Polsce	kompleksowy	2018	2019–2023	MRiRW
	Intermodalny terminal towarowy	kompleksowy	2017	2017–2018	MRiRW
	Niższa stawka CIT dla mikro- i małych przedsiębiorców	regulacyjny	2016	2017	MF
	Mała działalność gospodarcza	regulacyjny	2016	od 2017	MR
	Instrumenty gwarancyjne dla polskich przedsiębiorstw	regulacyjny	2016	od 2017	MR
	Linia pożyczkowa i Fundusz rozwoju rolnictwa	kompleksowy	2018	od 2019	MRiRW
	Profesjonalne Instytucje Otoczenia Biznesu (IOB)	kompleksowy	2018	2018	MRiRW
	Centrum rozwoju MŚP	kompleksowy	2016	2017–2023+	MR
	Odtworzenie i wsparcie rozwoju lokalnych rynków rolnych	kompleksowy	2017		MRiRW
Kapitał dla rozwoju	Polityka inwestycyjna	programowy	2017	od 2017	MR
	Polski Fundusz Rozwoju	programowy	2016	2016	PFR
	Reforma zarządzania mieniem państwowym	kompleksowy	2016	2016–2017	MSP
	System współdzielenia ryzyka dla MŚP	kompleksowy	2018	2017–2023+	BGK
	Strategia dla rozwoju rynku kapitałowego w Polsce	programowy	2017	od 2017	MR
	Centrum ratingu i analiz	kompleksowy	2017	2018	PFR
	EFIS dla polskiej gospodarki	programowy	2016	2016–2019	MR
	Polityka rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)	programowy	2017	2017–2020	MR
	Program Budowy Kapitału	programowy	2017	2018–2019	MR
Ekspansja zagraniczna	System promocji gospodarki	programowy	2017	2017–2020	MR
	Budowa Domu Polskich Turystycznych Marek Terytorialnych wraz z systemem koordynacji polityki turystycznej	kompleksowy	2017	2017–2020	MSiT
	Zintegrowany system promocji kultury polskiej za granicą	programowy	2016	od 2017	MKiDN
	Spójny Portal Promocji Eksportu	kompleksowy	2016	2017–2020	MR
	Polscy eksporterzy na rynkach zagranicznych	programowy	2016	2016–2023	MR
	GLOBAL Inno-STARs	programowy	2017–2018	2018–2020	MR
	Wystawy EXPO	kompleksowy	2016	2016–2022	MR
Spójność społeczna	Polityka rodzinna i opieka nad dziećmi	programowy	2017		MRPiPS
	Zdrowa Mama	kompleksowy	2016	2016–2018	MZ
	Program kompleksowego wsparcia dla rodzin <i>Za życiem</i>	kompleksowy	2016	od 2017 I faza: 2017–2021 II faza: 2022–2026	MRPiPS
	Narodowy Program Mieszkaniowy	programowy	2016	od 2016	MiB
	Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo*Uczestnictwo*Solidarność	programowy	2020	2020–2030	MRPiPS
	(NIE)Samodzielni	kompleksowy	2016	2016–2023	MRPiPS
	Przestrzeń dla wszystkich	kompleksowy	2016	2016–2023	MR

Obszar	Projekt	Typ	Przygotowanie*	Realizacja**	Podmiot odpowiedzialny
	Skuteczna pomoc społeczna	kompleksowy	2017	od 2017	MRPiPS
	Ekonomia solidarności społecznej – projekt realizowany również w obszarze Kapitał ludzki i społeczny	programowy	2017	2017–2020	MRPiPS
	Włączeni w edukację	kompleksowy	2017	2017–2020	MEN
	Leki 75+	kompleksowy	2016	2016–2025	MZ
	Inkubator Innowacji Społecznych	kompleksowy	w realizacji od 2015	2015–2023	MR
	Gwarancje dla młodzieży	programowy	2014	2014–2021	MRPiPS
	Nowe szanse dla wsi	programowy	2016	2016–2023	MRiRW
	Strategia na rzecz Osób Niepełnosprawnych 2017–2030	programowy	2017	2017–2030	MRPiPS
Rozwój zrównoważony terytorialnie	Program ponadregionalny skierowany do najsłabszych gospodarczo obszarów 2020+	programowy	2018	po 2020	MR
	Program dla Śląska	programowy	2017	od 2017	MR
	Partnerska Inicjatywa Miast	kompleksowy	2017	2017–2023	MR
	Pakiet działań na rzecz wsparcia samorządów w programowaniu i realizacji rewitalizacji	kompleksowy	w realizacji od 2016	2016–2023	MR
	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne PLUS	programowy	2018	po 2020	MR
	Pakiet działań dla średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze	programowy	2017	I faza: 2017–2023 II faza: po 2020	MR
	Pakt dla obszarów wiejskich	programowy	2016/2017	2017–2023	MRiRW
	Infrastruktura dla rozwoju obszarów wiejskich	kompleksowy	2017	2017–2023	MRiRW
	Pakiet działań dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją	programowy	2017	I faza: 2017–2023 II faza: po 2020	MR
	System koordynacji Krajowych Inteligentnych Specjalizacji (KIS) i Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji (RIS)	kompleksowy	2017	2017–2023	MR
	Zintegrowany system wsparcia innowacyjności w Polsce	kompleksowy	2018	po 2020	MR
	Centrum Wsparcia Doradczego (CWD)	kompleksowy	2017	od 2018	MR
	Odnowiony Kontrakt Terytorialny	programowy	2017	I faza: 2017–2023 II faza: po 2020	MR
	Beskidzkie Centrum Narciarstwa	kompleksowy	2017	2017–2020	MR
Racjonalny system finansowania JST	regulacyjny	2018	od 2019	MR/MF	
Prawo w służbie obywatelom i gospodarce	Rozwój systemu oceny wpływu regulacji oraz partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa	programowy	2017	od 2017	MR
	Nowe Prawo zamówień publicznych	regulacyjny	2017–2018	od 2018	MR
Instytucje prorozwojowe i strategiczne	Polityka zmian instytucjonalnych w państwie	programowy	2017–2018		KPRM
	Powszechny system monitorowania usług publicznych	kompleksowy	2019	2019–2021	MSWiA
	Reforma służby zdrowia	kompleksowy	2017		MZ
	Zapewnienie dostępu obywateli do właściwie zorganizowanego wymiaru sprawiedliwości	kompleksowy	2017	2017–2020	MS
	Polityka karna	programowy	2017	2017–2020	MS

Obszar	Projekt	Typ	Przygotowanie*	Realizacja**	Podmiot odpowiedzialny
	Wyższe kompetencje pracowników sądów i prokuratur	kompleksowy	2016	2017–2023	MS
	Konsolidacja i wzmocnienie systemu zarządzania rozwojem	programowy	2017	od 2017	MR
	Kodeks Urbanistyczno-Budowlany (KUB)	regulacyjny	2016–2017	od 2018	MiiB
	Zintegrowane dokumenty	kompleksowy	2017	od 2017	MR
	Plan zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich	kompleksowy	2015	2021	MGMiŻŚ
E-państwo	Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa	programowy	2014 (aktualizacja 2016)	2014–2020	MC
	E-usługi w obszarze wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa	kompleksowy	2017	2017–2023	MS
	Digitalizacja i rozwój kultury cyfrowej	kompleksowy	w realizacji od 2007	2023	MKiDN
	Poczta Polska jako strategiczny filar państwa w rozwoju <i>e-government</i>	kompleksowy	2018	2022	MC/MiiB
Finanse publiczne	Uszczelnienie systemu poboru podatków	programowy	2016	od 2017	MF
	Reforma systemu budżetowego	kompleksowy	2016	2016–2020	MF
	Założenia reformy emerytur i rent	programowy	2017		MRiPS
Efektywność wykorzystania środków UE	Efektywne fundusze	kompleksowy	w realizacji od 2016	od 2016	MR
	System wsparcia i koordynacji udziału polskich podmiotów w programach zarządzanych centralnie przez KE	kompleksowy	2017	I faza: 2017–2023 II faza: po 2020	MR
	Zintegrowany system inwestycji rozwojowych po roku 2020	kompleksowy	2018	po 2020	MR
Kapitał ludzki i społeczny	Zintegrowany System Kwalifikacji	programowy	2016	2016–2023	MEN
	Inicjatywa na rzecz umiejętności	kompleksowy	2017	2017–2023	MEN
	Edukacj@ w społeczeństwie cyfrowym	kompleksowy	2017	2017–2023	MEN
	Studuj i pracuj w Polsce	kompleksowy	2016	2017–2023	MNiSW
	Zdrowsze społeczeństwo	kompleksowy	2016	2017–2020	MZ
	Efektywna służba zdrowia	programowy	2014	2015–2023	MZ
	Program Młodzi Solidarna w Działaniu	kompleksowy	2017	2017–2020	MRPiPS
	Narodowy Program Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	programowy	2017	od 2017	KPRM
	Program Klub	programowy	2016	2016–2019	MSiT
	Rozwój czytelnictwa	kompleksowy	2016	2017–2020	MKiDN
	Kultura obywatelska	kompleksowy	2018	2018–2023	MKiDN
	Niepodległa 2018	programowy	2017	2017–2022	MKiDN
	Dziedzictwo buduje wspólnotę	programowy	2017	od 2018	MKiDN
	Kultura/Dziedzictwo/Wspólnota	programowy	2017	od 2018	MKiDN
	Kolekcje	programowy	2017	od 2018	MKiDN
Cyfryzacja	Narodowy Plan Szerokopasmowy	programowy	2014	2014–2020	MC
	Zintegrowany System Zarządzania Bieżącego Bezpieczeństwem Cyberprzestrzeni RP	programowy	2017	2017–2022	MC

Obszar	Projekt	Typ	Przygotowanie*	Realizacja**	Podmiot odpowiedzialny
	Kompetencje w społeczeństwie informacyjnym	kompleksowy	2014	2014–2023	MR
	Otwarte Dane Publiczne	programowy	2016	2016–2020	MC
	Ogólnopolska Sieć Edukacyjna	kompleksowy	2016–2017	od 2017	MC
Transport	Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)	programowy	2014	2014–2025	MiB
	Krajowy System Zarządzania Ruchem	programowy	2017	2017–2020	MiB
	Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020	programowy	2013	2013–2019	MiB
	Krajowy Program Kolejowy	programowy	2016	2016–2023	MiB
	Program zarządzania i przebudowy dworców kolejowych	programowy	2016	2016–2030	MiB
	Program wieloletni w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów	programowy	2016	2016–2023	MiB
	Unowocześnienie parku taboru kolejowego	kompleksowy	2016	2016–2023	MiB
	Program rozwoju polskich portów morskich do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)	programowy	2017	2017–2030	MGMiŻŚ
	Rozwój sektora żeglugi śródlądowej	kompleksowy	2017	2017–2030	MGMiŻŚ
	Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską	kompleksowy	2018	2018–2022	MGMiŻŚ
	Rozwój transportu intermodalnego	kompleksowy	2017	od 2017	MiB/MR
	Projekt „Wspólny Bilet”	kompleksowy	2017	2017–2025	MiB
	Ekologiczny transport	kompleksowy	2017	od 2017	MR/MiB
Energia	Rynek mocy	kompleksowy	2016	2017–2018	ME
	Program polskiej energetyki jądrowej	programowy	2016	2029	ME
	Hub gazowy	kompleksowy	2018	2018–2025	MR/ME
	Program budowy inteligentnej sieci elektroenergetycznej w Polsce	kompleksowy	2017	2017–2025	ME
	Program Rozwoju Elektromobilności	kompleksowy	2016–2017	od 2017	MR/ME
	Rozwój i wykorzystanie potencjału geotermalnego w Polsce	kompleksowy	2017	2017–2025	MŚ/ME
	Energetyka rozproszona	kompleksowy	2016	od 2017	ME
	Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego	kompleksowy	2017	od 2017	MŚ/ME
	Innowacyjne metody poszukiwania i wydobycia węglowodorów	kompleksowy	2016	od 2017	ME
	Restrukturyzacja sektora górnictwa węgla kamiennego	programowy	2017	od 2017	ME
Środowisko naturalne	Woda dla rolnictwa	kompleksowy	2016	2017–2023	MRiRW
	Kompleksowy program adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatycznych do roku 2020	programowy	2016	2017–2020	MŚ
	Czyste powietrze	kompleksowy	2016	2016–2023	MŚ



Obszar	Projekt	Typ	Przygotowanie*	Realizacja**	Podmiot odpowiedzialny
	Leśne Gospodarstwa Węglowe	kompleksowy	2016	2017–2050	MŚ
	Audyty krajobrazowe	regulacyjny	2016	2017–2022	zarządy województw
	Polityka Surowcowa Państwa	programowy	2016	2018	MŚ
Bezpieczeństwo narodowe	System kierowania bezpieczeństwem narodowym	programowy	2017	2017	MON
	Organizacja łączności na potrzeby systemu kierowania bezpieczeństwem państwa	kompleksowy	2017		MON
	Wojska Obrony Terytorialnej	kompleksowy	2016	2016–2019	MON
	Narodowa polityka zbrojeniowa – projekt realizowany również w obszarze Reindustrializacja	programowy	2017		MON
	Kształtowanie postaw patriotycznych	regulacyjny	2017	od 2017	MON
	Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017–2020	programowy	2016	2017–2020	MSWiA
	Skuteczne zwalczanie przestępczości związanej z podatkiem od towarów i usług	regulacyjny	2016	od 2016	MSWiA
	Bezpieczeństwo dokumentów publicznych	regulacyjny	2017	od 2017	MSWiA
	Krajowy System Ratowniczy	regulacyjny	2017	od 2017	MSWiA
	Centralna Baza Magazynowa (CBM)	kompleksowy	2016	2017–2019	MSWiA
	Modernizacja radiowego analogowego systemu alarmowania i powiadamiania ludności opartego o elektroniczne syreny alarmowe	kompleksowy	2017	2017–2020	MSWiA
	Skuteczna ochrona ludności i obrona cywilna	regulacyjny	2017	od 2017	MSWiA
	Polityka Migracyjna Polski	programowy	2017	od 2017	MSWiA we współpracy z MR, MRPiPS i MiIB

\* przygotowanie – przygotowanie przez podmiot odpowiedzialny projektu dokumentu (np. strategii, polityki, programu, projektu regulacji), projektu współfinansowanego ze środków UE, jego akceptacja przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju oraz przekazanie dokumentu na RM (tam, gdzie to wymaga przyjęcia przez RM); w przypadku zmian systemowych, instytucjonalnych i innych oznacza przygotowanie rozwiązań prawnych, organizacyjnych itp., wymaganych dla dokonania danej zmiany.

\*\* realizacja – zakładany okres realizacji działań wskazanych w projekcie dokumentu (np. strategii, polityki, programu) lub projekcie współfinansowanym ze środków UE; w przypadku zmian instytucjonalnych, systemowych lub regulacyjnych oznacza powołanie danej instytucji lub wprowadzenie danego rozwiązania w życie.

## 2. Lista wskaźników realizacji celów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wraz z definicjami

Cel główny: Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społeczno-ekonomicznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym						
Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych	Definicja wskaźnika
Skorygowany realny dochód do dyspozycji brutto gospodarstw domowych na 1 mieszkańca wg PPP (UE-28=100)	%	68,5 (2014)	76,0–80,0	100	Eurostat	Skorygowane dochody do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych oraz sektora instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych, podzielone przez wskaźnik Paritetu Siły Nabywczej w zakresie skorygowanego spożycia indywidualnego w sektorze gospodarstw domowych oraz przez liczbę ludności i odniesione do średniej dla Unii Europejskiej (UE-28 = 100).
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym	%	23,4 (2015)	20,0	17,0	GUS	Odsetek osób, które są zagrożone ubóstwem lub pogłębianą deprivacją materialną lub żyją w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy. Osoby zlicza się tylko raz, nawet jeśli są obecne w więcej niż jednym podwskaźniku.
PKB na 1 mieszkańca wg PPP (UE 28 =100)	%	69,0 (2015)	75,0–78,0	79,0 (2023) 95,0 (2030)	GUS/Eurostat	Wartość Produktu Krajowego Brutto na 1 mieszkańca Polski obliczana wg Paritetu Siły Nabywczej ( <i>Purchasing Power Parity</i> – PPP) i wyrażona we wspólnej umownej walucie PPS ( <i>Purchasing Power Standard</i> ) w relacji do średniej dla Unii Europejskiej ustalonej jako równa 100 (UE-28 = 100).
Współczynnik Giniego	współczynnik	30,6 (2015)	30	27	GUS	Miara nierówności rozkładu dochodów; przybiera wartość między 0 a 1 (lub jeśli przemożymy przez 100, między 0 a 100). Wskaźnik ten osiągnąłby wartość 0 (rozkład jednorodny), gdyby wszystkie osoby miały ten sam dochód, natomiast wartość 1, gdyby wszystkie osoby poza jedną miały dochód zerowy. Zatem, im wyższa jest wartość wskaźnika, tym większy jest stopień koncentracji dochodów i większe jest ich zróżnicowanie.
Cel szczegółowy I – Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną						
Obszar: Reindustrializacja Wzrost zdolności przemysłu do sprostanienia globalnej konkurencji						
Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego zaliczanych do wysokiej i średnio wysokiej techniki w wartości przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego ogółem	%	32,7 (2014)	34,0	40,0–45,0	GUS	Udział wartości przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw z sekcji przetwórstwa przemysłowego należących do działów wysokiej i średnio wysokiej techniki w wartości przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego ogółem, w których liczba pracujących wynosi 10 osób i więcej, wyrażony w %.
Udział przetwórstwa przemysłowego w wartości dodanej brutto	%	19,7 (2015)	20,0	21,0	GUS	Udział wartości dodanej brutto generowanej przez sekcję Przetwórstwo przemysłowe (wg PKB 2007 sekcja C) w wartości dodanej brutto w gospodarce narodowej ogółem, wyrażony w %.

<b>Obszar: Rozwój innowacyjnych firm Zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw na rynku krajowym i rynkach zagranicznych</b>						
	%	8,8 – przemysł (2014)	10,0	14,0	GUS	Udział wartości przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) przedsiębiorstw z sekcji zaliczanych do Przemysłu (tj. wg PKD 2007 sekcje B,C,D,E) w wartości przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów przedsiębiorstw przemysłu ogółem (tj. wg PKD 2007 sekcje B,C,D,E), w których liczba pracujących wynosi 10 osób i więcej, wyrażony w %.
Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) w przychodach netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów w <b>przedsiębiorstwach przemysłowych</b>		3,3 – usługi (2014)	4,0	6,0		Udział wartości przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych przedsiębiorstw z wybranych sekcji i działań zaliczanych do usług (tj. wg PKD 2007 sekcje H, J, K oraz działy: 46,71,72,73) w wartości przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów przedsiębiorstw usługowych ogółem (tj. wg PKD 2007 sekcje H, J, K oraz działy: 46,71,72,73), w których liczba pracujących wynosi 10 osób i więcej, wyrażony w %.
Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) na eksport w przychodach netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów w przedsiębiorstwach przemysłowych	%	4,4 (2014)	5,0	8,0	GUS	Udział wartości przychodów netto ze sprzedaży na eksport produktów innowacyjnych przedsiębiorstw z sekcji zaliczanych do Przemysłu (tj. wg PKD 2007 sekcje B,C,D,E) w wartości przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przemysłu ogółem (tj. wg PKD 2007 sekcje B,C,D,E), w których liczba pracujących wynosi 10 osób i więcej, wyrażony w %.
[1] Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB	%	[1] 1,0 (2015)	[1] 1,7	[1] 2,5	GUS	[1] Nakłady wewnętrzne poniesione na działalność badawczą i rozwojową przez wszystkie jednostki w kraju prowadzące tę działalność, niezależnie od źródeł pochodzenia środków, w relacji do PKB.
[2] Nakłady sektora przedsiębiorstw na działalność B+R w relacji do PKB	%	[2] 0,47 (2015)	[2] 0,8	[2] 1,3		[2] Nakłady wewnętrzne poniesione na działalność badawczą i rozwojową przez jednostki prowadzące tę działalność w kraju, należące do sektora przedsiębiorstw (BERD), niezależnie od źródeł pochodzenia środków, w relacji do PKB.
<b>Obszar: Małe i średnie przedsiębiorstwa Przemiany strukturalne sektora, Nowe formy działania i współpracy, Nowoczesne instrumenty wsparcia</b>						
	%	51 (2014)	46	40	MRIRW na podstawie GUS	Udział gospodarstw rolnych o powierzchni od 1. do 5 ha użytków rolnych w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych, wyrażony w %.
Dynamika przychodów ogółem dla: [1] małych przedsiębiorstw niefinansowych [2] średnich przedsiębiorstw niefinansowych	%	[1] 100 (2015) [2] 103 (2015)	110 115	115 120	MR na podstawie GUS	Dynamika przychodów ogółem (przychodów z całokształtu działalności), obliczana rok do roku. Małe przedsiębiorstwa niefinansowe – o liczbie pracujących między 10 a 49 osób. Średnie przedsiębiorstwa niefinansowe – o liczbie pracujących między 50 a 249 osób
Miejsce Polski w rankingu NES GEM dla obszaru pn. Polityka rządu na rzecz przedsiębiorczości dla kategorii (w przedziale między 10. a 15. miejscem)	pozycja	16 (2014)	15	13	MR na podstawie GEM	Ranking Global Entrepreneurship Monitor (GEM)

<b>Obszar: Kapitał dla rozwoju</b>						
<b>Trwałe zwiększenie stopy inwestycji i ich jakości w dłuższej perspektywie przy większym wykorzystaniu środków krajowych</b>						
Stopa inwestycji <sup>124</sup>	%	20,1 (2015)	<b>22,0–25,0</b>	25,0	GUS	Relacja wartości nakładów brutto na środki trwałe do wartości Produktu Krajowego Brutto.
Oszczędności brutto gospodarstw domowych w relacji do PKB	%	1,7 (2014)	<b>2,2</b>	>5,0	GUS/NBP	Relacja wartości dochodów do dyspozycji brutto gospodarstw domowych nieprzeznaczonych na cele konsumpcyjne do wartości Produktu Krajowego Brutto.
<b>Obszar: Ekspansja zagraniczna</b>						
<b>Zwiększenie umiędzynarodowienia polskiej gospodarki. Zwiększenie eksportu towarów zaawansowanych technologicznie</b>						
Średnioroczne tempo wzrostu wartości eksportu towarów	%	6,8 <sup>125</sup> (2009–2014)	<b>7,2 (2015–2020)</b>	6,8 (2021–2030)	GUS	Tempo zmian w czasie określające średnioroczny wzrost lub spadek wartości eksportu towarów, wyliczone za pomocą średniorocznego indeksu fałcuchowego.
Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem	%	8,5 (2015)	<b>10,0</b>	15,0	Eurostat	Udział wartości wyeksportowanych wyrobów odznaczających się wysoką intensywnością B+R (R&D intensity) do wartości eksportu ogółem, wyrażony w %.
Stan należności z tytułu polskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ)	mld EUR	22,0 (2015)	<b>ok. 25,0</b>	ok. 33,5	NBP	Stan należności z tytułu polskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych – stan należności z tytułu polskich bezpośrednich inwestycji dokonywanych za granicą, wyrażony na dzień 31 grudnia danego roku
<b>Cel szczegółowy II – Rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony</b>						
<b>Obszar: Spójność społeczna</b>						
<b>Redukcja ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz poprawa dostępu do usług świadczonych w odpowiedzi na wyzwania demograficzne. Wzrost i poprawa wykorzystania potencjału ludzkiego na rynku pracy</b>						
Wskaźnik zatrudnienia kobiet z najmłodszym dzieckiem w wieku do 5 lat wg BAEL	%	64,1 (2015)	<b>65,0</b>	70,0	GUS	Udział pracujących kobiet z najmłodszym dzieckiem w wieku do 5 lat w ogólnej liczbie kobiet z najmłodszym dzieckiem w wieku do 5 lat (w %).
Stopa ubóstwa skrajnego	%	6,5 (2015)	<b>5,5</b>	4,5	GUS	Odsetek osób w gospodarstwach domowych, w których poziom wydatków (obejmujących również wartość artykułów otrzymanych bezpłatnie oraz wartość spożywania naturalnego) był niższy od przyjętej granicy ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji). Minimum egzystencji uwzględnia jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia. Obliczane jest ono przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS).
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym (po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych)	%	17,6 (2015)	<b>14,0</b>	12,0	GUS	Odsetek osób, których ekwiwalentny dochód do dyspozycji (po uwzględnieniu w dochodach transferów społecznych) jest niższy od granicy ubóstwa ustalonej na poziomie 60% krajowej mediany ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji.
Odsetek dzieci w wieku 0-3 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej	%	8,1 (2015)	<b>10,0</b>	33,0	MRPIPS	Stosunek liczby dzieci objętych opieką instytucjonalną (tj. w żłobkach, klubach dziecięcych, przez dziennego opiekuna lub przez nianie) do liczby dzieci w grupie

<sup>124</sup> Wartości pośrednia i docelowa odnoszą się do średniego poziomu zakładanego dla lat 2020–2030

<sup>125</sup> Wskaźnik średniorocznego tempa zmian został wyliczony na podstawie wartości w EUR

Wskaźnik aktywnego starzenia się (AAI)	wskaźnik syntetyczny	28,1 (2014)	<b>30,0</b>	35,0	MRPİPS	wiek do ukończenia 3. roku życia (wyrażony w %). Wskaźnik aktywnego starzenia się został utworzony poprzez połączenie miar z czterech dziedzin, którymi są: 1. zatrudnienie; 2. uczestnictwo w życiu społeczeństwa; 3. niezależne życie w zdrowiu i bezpieczeństwie; 4. możliwości i warunki sprzyjające aktywnemu starzeniu się. Na każdą z dziedzin składają się wskaźniki cząstkowe (łącznie 22). W ramach wskaźnika aktywnego starzenia się (AAI) można uzyskać wynik punktowy w skali od 0 do 100, gdzie im większa wartość punkтова, tym większy wkład osób starszych w społeczeństwo i tym lepsze warunki sprzyjające aktywnemu starzeniu się.
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata wg BAEL	%	67,8 (2015)	<b>71,0</b>	73,0	GUS	Udział pracujących w wieku 20–64 lata w ogólnej liczbie ludności w tej samej grupie wieku (w %).
Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi	współczynnik	22,8 (2015)	<b>28,5</b>	35,4	GUS	Liczba osób (starszych w wieku 65 lat i więcej) przypadająca na 100 osób w wieku 15–64 lata.
Liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców	sztuki	367 (2015)	<b>389</b>	435	GUS	Stosunek liczby mieszkań do liczby ludności. Zgodnie z definicją, mieszkanie to lokal składający się z jednej lub kilku izb i pomieszczeń pomocniczych, przeznaczony na stały pobyt osób – wybudowany lub przebudowany do celów mieszkalnych; konstrukcyjnie wydzielony trwałymi ścianami w obrębie budynku, do którego to lokalu prowadzi niezależne wejście z klatki schodowej, ogólnego korytarza, wspólnej sieni bądź z ulicy, podwórza lub ogrodu.
<b>Obszar: Rozwój zrównoważony terytorialnie</b> <b>Zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały poszczególnych terytoriów. Wzmocnienie regionalnych przewag konkurencyjnych w oparciu o specjalizacje gospodarcze i nowe niszowe rynkowe wskazane na poziomie krajowym i regionalnym. Podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie.</b>						
Udział nakładów inwestycyjnych sektora prywatnego w inwestycjach ogółem: 1) Polska, 2) wybrane województwa	%	1) 62,6 2) 51,2 (2014)	<b>zblizenie poziomu wybranych województw do poziomu średniej krajowej</b>	zblizenie poziomu wybranych województw do poziomu średniej krajowej	GUS	Dane o nakładach inwestycyjnych obejmują nakłady finansowe lub rzeczowe, których celem jest stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja lub modernizacja) istniejących obiektów majątku trwałego, a także nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji. Wartość nakładów inwestycyjnych prezentowana jest wg sektorów gospodarki narodowej. Podziału nakładów inwestycyjnych według województw dokonano na podstawie faktycznej lokalizacji inwestycji. W przypadku wybranych województw wskaźnik jest definiowany jako łączny udział grupy 4 województw o najniższym udziale inwestycji sektora prywatnego w inwestycjach ogółem, znacznie niższym niż przeciętnie w Polsce (w roku 2014 do grupy wybranych województw zalicza się województwa: podlaskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie).
Różnicowanie wartości dodanej brutto na 1 pracującego na poziomie województw (NTS 2): 1) ogółem, 2) sekcja A	%	1) 14,8 2) 44,3 (2014)	<b>utrzymanie poziomu</b>	utrzymanie poziomu	GUS	Różnicowanie jest mierzone wskaźnikiem dyspersji, który jest definiowany jako suma wartości bezwzględnych różnic między wojewódzkimi, a krajową wartością dodaną brutto na 1 pracującego, ważonych udziałem liczby pracujących poszczególnych województw, wyrażona w procentach krajowej wartości dodanej brutto na 1 pracującego (ogółem/sekcja A).

Zróźnicowanie PKB na 1 mieszkańca na poziomie podregionów (NTS 3)	%	34,0 (2014)	utrzymanie poziomu	GUS	Zróźnicowanie jest mierzone wskaźnikiem dyspersji, który jest definiowany jako sum wartości bezwzględnych różnic między wartościami dla podregionów a krajową wartością PKB na 1 mieszkańca, ważonych udziałem liczby ludności poszczególnych podregionów, wyrażona w procentach krajowego PKB na 1 mieszkańca. Wartość wskaźnika dyspersji PKB na 1 mieszkańca obliczonego na poziomie podregionów dla kraju będzie wynosić zero, jeśli wartości PKB na 1 mieszkańca we wszystkich podregionach kraju byłyby jednakowe. Przykładowo, wartość tego wskaźnika wynosząca 34% będzie oznaczała, że wartości PKB na 1 mieszkańca we wszystkich podregionach (ważone udziałami liczby ludności) różnią się od wartości krajowej średnio o 34%. Zakładając stałą strukturę liczby ludności według podregionów, wskaźnik ten będzie wzrastał, jeżeli różnice w PKB na 1 mieszkańca między podregionami będą się zwiększały.
Relacja przeciętnych rocznych dochodów do dyspozycji netto na 1 osobę w gospodarstwie domowym na wsi do miasta	%	69,5 (2015)	72	GUS	Udział rocznego przeciętnego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych mieszkających na wsi do przeciętnego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych mieszkających w miastach, wyrażony w %.
<b>Cel szczegółowy III - Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu</b>					
<b>Obszar: Prawo w służbie obywatelom i gospodarce</b>					
<b>Uproszczenie prawa zapewniające lepsze warunki dla działalności gospodarczej i realizacji potrzeb obywateli</b>					
Wskaźnik globalnej konkurencyjności GCI - obciążenia regulacyjne	pozycja w rankingu	122 (2015)	97	Światowe Forum Ekonomiczne	Miejsce w rankingu Globalnej Konkurencyjności określającym zdolności poszczególnych państw do długookresowego wzrostu gospodarczego, pod względem wskaźnika obciążenia regulacyjnymi.
Średni czas dochodzenia należności z umów drogą sądową	dni	685 (2014)	mniej niż 600	Bank Światowy	Średni czas dochodzenia należności z umów drogą sądową od momentu złożenia przez sprzedającego pozwu w sądzie do chwili odzyskania przez niego długu.
Wskaźnik jakości stanowionego prawa	wskaźnik przyjmujący wartości od minus 2,5 do 2,5	1,0 (2015)	1,3	Bank Światowy	Wskaźnik przedstawia postrzeganie zdolności rządu do tworzenia i wdrażania prawidłowej polityki i regulacji, które umożliwiają promowanie rozwoju sektora prywatnego. Wskaźnik może przyjmować wartości od minus 2,5 do 2,5, przy czym im wyższa wartość, tym sytuacja jest bardziej korzystna.
<b>Obszar: Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem</b>					
<b>Inkluzywne i skuteczne instytucje publiczne – dostępne i otwarte dla obywateli oraz przedsiębiorców. Budowa zintegrowanego systemu planowania w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym</b>					
Wskaźnik efektywności rządzenia	wskaźnik przyjmujący wartości od minus 2,5 do 2,5	0,8 (2015)	1,0	Bank Światowy	Ocena jakości świadczenia usług publicznych, jakości biurokracji, kompetencji urzędników państwowych, niezależności administracji państwowej (służby cywilnej) od politycznych nacisków, społecznej wiarygodności władzy w zakresie prowadzonej polityki. Wskaźnik może przyjmować wartości od minus 2,5 do 2,5, przy czym im wyższa wartość, tym sytuacja jest bardziej korzystna.
Cyfrowe plany zagospodarowania	%	66	100	Analiza badania PZP 1, MIIB	Udział powierzchni obowiązujących planów miejscowych w postaci elektronicznej w powierzchni planów ogółem.

Maksymalny czas trwania procedury uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę	dni	>200 (2013–2015)	<100	<60	kontrola NIK w woj. Mazowieckim MIB
<b>Obszar: E-państwo Cyfrowe państwo usługowe</b>					
Odsetek osób korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy (w ciągu ostatnich 12 miesięcy).	%	16 (2015)	32	40	Eurostat
<b>Obszar: Finanse publiczne Stabilne, efektywne i zrównoważone finanse publiczne</b>					
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	% PKB	2,6 (2015)	<3	<3	GUS
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	% PKB	51,1 (2015)	<60	<60	GUS
Dochody podatkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych	% PKB	19,8 (2015)	powyżej 20	powyżej 20	GUS/MF
Stopa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych	% PKB	4,4 (2015)	powyżej dla średniej dla krajów UE	powyżej dla średniej dla krajów UE	GUS
<b>Obszar: Efektywność wykorzystania środków UE Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej w sposób przekładający się na trwałe efekty rozwojowe</b>					
Udział wsparcia zwrotnego w finansowaniu przedsięwzięć współfinansowanych z środków UE	%	5 (2014–2020)	7	25	Monitoring UP
Wsparcie zwrotne – dotacja, która może zostać umorzona w całości lub w części po spełnieniu określonych warunków.					

Udział polskich przedsięwzięć/projektów w wartości programów zarządzanych przez KE <sup>126</sup>	%	1 (2014)	2,5	5	KPK/MF	Udział transferów do Polski w relacji do całości kwot przekazanych do państw członkowskich w ramach następujących programów WRF 2014–2020: Program Horyzont 2020, Program Euratom nt. Badań i Szkoleń (Euratom Research and Training Programme), Program COSME, Inicjatywa Łącząc Europę (Energia+ Transport+ICT).
<b>Obszary wpływające na osiągnięcie celów Strategii</b>						
<b>Obszar: Kapitał ludzki i społeczny</b>						
<b>Poprawa jakości kapitału ludzkiego. Zwiększenie udziału kapitału społecznego (w tym organizacji społeczeństwa obywatelskiego) w rozwoju społeczno-gospodarczym</b>						
Osoby dorosłe uczestniczące w kształceniu lub szkoleniu (w wieku 25–64 lata)	%	3,5 (2015)	4,2	9	GUS	Udział osób w wieku 25–64 lata uczących się lub dokształcających w ludności ogółem w tej samej grupie wieku (wyrażony w %).
Stoпа bezrobocia absolwentów szkół prowadzących kształcenie zawodowe wg BAEL	%	33,8 (2015)	36	21	GUS	Udział bezrobotnych absolwentów w wieku 15–30 lat, którzy w ciągu 12 ostatnich miesięcy ukończyli szkołę policealną, średnią zawodową lub zasadniczą zawodową i nie kontynuują nauki w ogólnej liczbie aktywnych zawodowo absolwentów w wieku 15–30 lat z wykształceniem policealnym, średnim lub zasadniczym zawodowym (w %).
Przeciętne trwanie życia w zdrowiu (HLY)	lata	kobiety: 62,7 mężczyźni: 59,2 (2014)	kobiety i mężczyźni: podwyższenie wartości wskaźnika	kobiety: 75 mężczyźni: 69	Eurostat	Przeciętne trwanie życia w zdrowiu – określa oczekiwaną liczbę lat, jaką osoba ma do przeżycia bez niepełnosprawności.
Wskaźnik zaufania do władz lokalnych miasta/gminy	%	49,5 (2015)	wzrost	wzrost	GUS	Odszetek osób w wieku 16 lat lub więcej, które zdecydowanie mają zaufanie lub raczej mają zaufanie do władz lokalnych miasta/gminy.
Udział osób zatrudnionych w III sektorze w stosunku do ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej	%	0,9	2	3	GUS	Stosunek przeciętnej rocznej liczby osób zatrudnionych w organizacjach non-profit (stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd zawodowy i gospodarczy, organizacje pracodawców, związki zawodowe i partie polityczne) do ogółu przeciętnej liczby zatrudnionych w gospodarce narodowej w danym roku (pracujących z wykluczeniem pracodawców i pracujących na własny rachunek w przeliczeniu na pełne etaty).
<b>Obszar: Cyfryzacja</b>						
<b>Wzmocnienie cyfrowego rozwoju kraju</b>						
[1] Odszetek gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s (EAC)	%	[1] 60,71 (2015)	[1] 100	[1] 100	UKE	Udział gospodarstw domowych znajdujących się w zasięgu dostępu do Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s lub 100Mb/s w ogólnej liczbie gospodarstw domowych.
[2] Odszetek gospodarstw domowych korzystających z dostępu do Internetu o przepustowości przynajmniej 100 Mb/s	%	[2] 5,5 (2015)	[2] 50	[2] 100		

<sup>126</sup> Podane w wierszu wartości są uśrednione dla programów zarządzanych centralnie przez KE. Jednak należy mieć na względzie, że udział polskich przedsięwzięć w ramach CEF Transport jest na znacznie wyższym poziomie.



<b>Obszar: Transport</b>						
<b>Zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawa warunków świadczenia usług związanych z przewozem towarów i pasażerów</b>						
Wskaźnik Międzygałęziowej dostępności transportowej (WMDT)	wskaźnik syntetyczny	35,9 (2015)	43 (2023)	45	Badanie MIR-PAN	Wskaźnik stanowi syntetyczną miarę 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.
Udział masy ładunków transportu intermodalnego w ogólnej masie ładunków przewożonej transportem kolejowym	%	4,63 (2015)	5-6	do wyczerpania w trakcie ewaluacji	UTK	Udział masy ładunków transportu intermodalnego do ogólnej masy ładunków przewożonych transportem kolejowym, wyrażony w %. Transport intermodalny to przewóz ładunków wykorzystujących więcej niż jeden rodzaj transportu, przy użyciu tylko jednej jednostki transportowej, np. kontenera, bez przeladunku samego towaru przy zmianie rodzaju transportu.
Długość linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością powyżej 160 km/h	km	90 (2015)	350 (2023)		KPK	Długość torów linii kolejowych w kilometrach pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością techniczną powyżej 160 km/h. Prędkość techniczna jest rozumiana jako maksymalna dopuszczalna prędkość, z jaką mogą kursować pociągi na danym fragmencie linii kolejowej.
Średnia prędkość kursowania pociągów towarowych na sieci linii PK S.A.	km/h	27 (2014)	40 (2023)		KPK	
Liczba przewozów pasażerów komunikacją miejską w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich	szt.	166,8 (z metrem) (2015)	200	220	GUS	Stosunek liczby przewozów pasażerów komunikacją miejską do liczby ludności w miastach (wg faktycznego miejsca zamieszkania).
Udział autobusów na alternatywne paliwo w ogólnej liczbie autobusów służących do obsługi transportu miejskiego	%	3,6 (2015)	4,2	16	GUS	Udział liczby autobusów na alternatywne paliwo w liczbie autobusów służących do obsługi transportu miejskiego ogółem.
Długość śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym	km	214 (2015)		1186,1	GUS/MGMIŻ	Alternatywne paliwo obejmuje tutaj paliwo gazowe oraz elektryczne. Długość w kilometrach śródlądowych dróg wodnych zaklasyfikowanych na podstawie parametrów klasyfikacyjnych do klasy drogi wodnej IV, Va i Vb.
<b>Obszar: Energia</b>						
<b>Zapewnienie powszechnego dostępu do energii, pochodzącej z różnych źródeł</b>						
Stosunek pozyskania energii ogółem do globalnego zużycia energii	%	71	utrzymanie powyżej poziomu 60	utrzymanie powyżej poziomu 60	Ministerstwo Energii	Stosunek pozyskania energii ogółem do globalnego zużycia energii
Zużycie energii pierwotnej	Mtoe	89,1 (2014)	96,4		Eurostat	Krajowe zużycie energii brutto obejmuje pozyskanie, saldo wymiany, bunkier i zmianę zapasów nośników energii. Pozycja pozyskanie obejmuje wyłącznie pierwotne nośniki energii, natomiast pozostałe pozycje równania obejmują zarówno pierwotne, jak i pochodne nośniki energii. Uwzględniane nośniki oraz definicje pozycji bilansowych są zgodne z metodologią Eurostatu. Zużycie nieenergetyczne obejmuje takie nośniki jak smary, rozpuszczalniki, asfalty, które z racji swoich fizycznych właściwości zużywane są nie w celach energetycznych oraz paliwa, które są wykorzystywane jako surowce do wytwarzania produktów nie paliwowych.

SAIDI	min	243,6 (2015)	150	50	Ministerstwo Energii	Wskaźnik przeciętnego systemowego trwania przerwy długiej i bardzo długiej w przeliczeniu na jednego odbiorcę.
Liczba punktów szybkiego ładowania pojazdów elektrycznych	szt.	n/d	400	powyżej 400	Ministerstwo Energii	Wskaźnik związany z Planem Rozwoju Elektromobilności w Polsce.
Liczba punktów wolnego ładowania pojazdów elektrycznych	szt.	n/d	6 000	powyżej 6 000	Ministerstwo Energii	Wskaźnik związany z Planem Rozwoju Elektromobilności w Polsce.
Liczba obszarów zrównoważonych energetycznie na poziomie lokalnym (klastry energii, spółdzielnie energetyczne, itp.)	szt.	n/d	30	300	Ministerstwo Energii	
Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto <sup>127</sup>	%	11,45 (2014)	15	.	Eurostat	Końcowe zużycie energii brutto oznacza nośniki energii dostarczane do celów energetycznych przemysłowi, sektorowi transportowemu, gospodarstwu domowemu, sektorowi usługowemu, w tym świadczącemu usługi publiczne, rolnictwu, leśnictwu i rybołówstwu, łącznie ze zużyciem energii elektrycznej i ciepła przez przemysł energetyczny na wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła oraz łącznie ze stratami energii elektrycznej i ciepła podczas przesyłania i dystrybucji.
Liczba punktów wyposażonych w moduły inteligentnego opomiarowania	szt.	n/d	1 000	1 000 000	Ministerstwo Energii	
<b>Obszar: Środowisko</b>						
<b>Rozwój potencjału środowiska na rzecz obywateli i przedsiębiorców</b>						
Krajowy wskaźnik średniego narażenia na pył PM <sub>2,5</sub>	µg/m <sup>3</sup>	23 (2015) jako średnia z lat 2013–2015	18	18	GIOS	Średni poziom substancji w powietrzu wyznaczony na podstawie pomiarów przeprowadzonych na obszarach tła miejskiego w miastach o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys. i aglomeracjach na terenie całego kraju; sposób obliczania KW określa rozporządzenie Ministra Środowiska z 13.09.2012 r. w sprawie sposobu obliczania wskaźników średniego narażenia oraz sposobu oceny dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji (Dz. U. poz. 1029).
Wskaźnik jakości powietrza = (liczba stref z przekroczeniami poziomu dopuszczalnego pyłu PM <sub>10</sub> /46 stref, w których dokonuje się pomiaru) • 100%	%	91,3 (2015)	max. 45	0	GIOS	Szczegółowy podział na 46 stref określa rozporządzenie MŚ z 2.08.2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza. Zgodnie z art. 87 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm.) strefę stanowi: 1) aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy; 2) miasto o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy; 3) pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz aglomeracji. Poziom dopuszczalny to stężenie substancji, które ma być osiągnięte w określonym terminie i po tym terminie nie powinno być przekraczane. Jest standardem jakości powietrza – w tym wypadku w zakresie PM <sub>10</sub> .

<sup>127</sup> Kontrybucja państw członkowskich w realizacji ogólnounijnego celu OZE będzie przedmiotem dyskusji państw członkowskich w ramach prac nad dyrektywą w tym zakresie. Komisja Europejska prezentuje projekt na przełomie 2016/2017 r.

Stosunek liczby jednolitych części wód powierzchniowych (rzek, jezior, wód przejściowych i przybrzeżnych) wykonuje się w odniesieniu do jednolitych części wód, na podstawie wyników państwowego monitoringu środowiska i prezentuje poprzez ocenę stanu ekologicznego (w przypadku wód, które powstały w wyniku działalności człowieka lub których charakter został w znacznym stopniu zmieniony w następstwie fizycznych przeobrażeń, będących wynikiem działalności człowieka, tzn. wód sztucznych lub wód silnie zmienionych – poprzez ocenę potencjału ekologicznego, ocenę stanu chemicznego i stanu fizycznego). Monitoring jest realizowany zgodnie z sześcioletnim cyklem gospodarowania wodami, wynikającym z przepisów prawa krajowego, transponujących wymagania dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej zwanej Ramową Dyrektywą.	GIOS					Ocenę stanu wód powierzchniowych (rzek, jezior, wód przejściowych i przybrzeżnych) wykonuje się w odniesieniu do jednolitych części wód, na podstawie wyników państwowego monitoringu środowiska i prezentuje poprzez ocenę stanu ekologicznego (w przypadku wód, które powstały w wyniku działalności człowieka lub których charakter został w znacznym stopniu zmieniony w następstwie fizycznych przeobrażeń, będących wynikiem działalności człowieka, tzn. wód sztucznych lub wód silnie zmienionych – poprzez ocenę potencjału ekologicznego, ocenę stanu chemicznego i stanu fizycznego). Monitoring jest realizowany zgodnie z sześcioletnim cyklem gospodarowania wodami, wynikającym z przepisów prawa krajowego, transponujących wymagania dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej zwanej Ramową Dyrektywą.
Osiagnięty poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z odpadów komunalnych	MŚ			50,0	26,0 <sup>128</sup> (2014)	Wskaźnik obliczany jako stosunek wagi zebranych odpadów podzielonych na wymienione frakcje do ogólnej masy odpadów komunalnych.
Procent obszarów Natura 2000 posiadających planistyczne instrumenty zarządzania	GDOŚ	100,0	75,0	47		Wskaźnik wyrażony iloczynem liczby przyjętych dokumentów (planów zadań ochronnych (PZO) i Planów ochrony) wskazanych w ustawie o ochronie przyrody do sumy obszarów Natura 2000, wyznaczonych na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa I dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.
<b>Obszar: Bezpieczeństwo narodowe</b>						
<b>Poprawa odporności państwa na współczesne zagrożenia i zdolności przeciwdziałania im. Zwiększenie poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego, jako warunek dla rozwoju kraju</b>						
Udział wydatków na obronę narodową w PKB	Ministerstwo Obrony Narodowej	2,5	2,2	1,95 (2015)		Udział wydatków na obronę narodową w PKB
Udział wydatków z budżetu państwa na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w wydatkach budżetu państwa na obronę narodową ogółem	Ministerstwo Obrony Narodowej	3,0	2,5	2,37 (2015)		Procentowy udział sumy wydatków z budżetu państwa na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa w ogólnej sumie wydatków budżetu państwa na obronę narodową.
Odsetek Polaków, którzy oceniają Polskę jako kraj bezpieczny	CBOS	77	75	66 (2015)		Odsetek respondentów, którzy udzieliłi twierdzącej odpowiedzi na pytanie: "Czy, Pana(i), zdaniem Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie?".
Odsetek Polaków, którzy deklarują poczucie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania	CBOS	93	92	88 (2015)		Odsetek osób, które uważają, że w ich miejscu zamieszkania (dzielnica, osiedle, wieś) jest bezpiecznie i spokojnie.

<sup>128</sup> Na podstawie corocznego sprawozdania sporządzonego przez urzędy marszałkowskie i przekazanego do Ministerstwa Środowiska.

### 3. Synteza Raportu z konsultacji społecznych

#### 1. Cel i podstawy prawne konsultacji społecznych

Celem konsultacji społecznych było stworzenie możliwości, aby każdy obywatel mógł wyrazić opinię o projekcie *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, jak również zgłosić swoje uwagi, spostrzeżenia i pomysły do SOR.

Konsultacje społeczne projektu *Strategii* oficjalnie trwały od **29 lipca do 30 września 2016 r.**, jednak przy ostatecznej redakcji tekstu uwzględniano również opinie zgłaszane po tym terminie.

Wśród podstaw prawnych konsultacji publicznych dokumentów należy wskazać przede wszystkim art. 7 ust. 4 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392, z późn. zm.) oraz art. 38 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 543, z późn. zm.), które zobowiązują rząd i poszczególnych ministrów do współdziałania przy realizacji polityki państwa z samorządem terytorialnym przedstawicielami środowisk zawodowych i twórczych oraz z organizacjami społecznymi. Tryb przeprowadzania konsultacji dotyczących projektów rządowych został określony przepisami regulaminu pracy Rady Ministrów. Wymóg konsultowania projektów strategii rozwoju z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego wynika z przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Obowiązek konsultowania projektów dokumentów wynika również z ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. poz. 1240) oraz ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 759).

Uwagi, opinie i recenzje zgłaszane podczas konsultacji społecznych pozwoliły na doprecyzowanie zapisów *Strategii* w taki sposób, aby jak najszersza część społeczeństwa utożsamiała się z jej zapisami *Strategii* i współdziałała przy jej realizacji. Wszyscy obywatele Polski mogą bowiem odnieść konkretne korzyści dzięki realizacji *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Właśnie dlatego tak ważne jest zrozumienie i akceptacja przez polskie społeczeństwo kwestii ujętych w tym dokumencie.

#### 2. Przebieg konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne były prowadzone **w sposób wielowymiarowy** – drogą elektroniczną, w postaci bezpośrednich spotkań i konferencji, zarówno krajowych, regionalnych, jak i powiatowych oraz poprzez bezpośrednie skierowanie projektu do recenzji i opinii określonych środowisk i grup interesariuszy.

Projekt *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* **został udostępniony w dniu 29 lipca 2016 r. na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju**. Zapewniono możliwość zgłaszania uwag poprzez formularz dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju ([www.mr.gov.pl](http://www.mr.gov.pl)) i poprzez skrzynkę mailową: [strategiarozwoju@mr.gov.pl](mailto:strategiarozwoju@mr.gov.pl).

Ogłoszenie o rozpoczęciu konsultacji społecznych zostało zamieszczone w dniu 10 sierpnia 2016 r. w kilku ogólnopolskich dziennikach – *Rzeczpospolita*, *Puls Biznesu*, *Dziennik Gazeta Prawna*, *Gazeta Polska codziennie*.

W ramach konsultacji społecznych zorganizowano liczne **spotkania branżowo-tematyczne**, jak również **konferencje adresowane do poszczególnych środowisk**, w tym partnerów społeczno-gospodarczych oraz środowisk samorządowych.

**Przeprowadzono 12 konferencji/spotkań konsultacyjnych w różnych regionach Polski** poświęconych poszczególnym tematom społeczno-gospodarczym wskazanym w *Strategii*. Konferencje konsultacyjne były **transmitowane on-line na stronie MR**. Równoległe do tych konferencji **w 37 powiatach** w każdym województwie odbywały się **spotkania kierownictwa MR i innych resortów** promujące *Strategię*. Harmonogram wszystkich spotkań został udostępniony na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju.

Pierwsza konferencja inauguracyjna formalnie proces konsultacji społecznych odbyła się 31 sierpnia 2016 r. w Warszawie pn. *Uwarunkowania i wyzwania rozwojowe kraju* z udziałem Pana Mateusza Morawieckiego,

Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju. Kolejne konferencje w regionach i spotkania w powiatach trwały przez cały wrzesień. Dodatkowo kierownictwo Ministerstwa prezentowało główne wątki wynikające ze *Strategii* w trakcie wielu innych spotkań i wydarzeń (m.in. w trakcie Forum Ekonomicznego w Krynicy w dniach 6–8 września 2016 r.).

Projekt *Strategii* został również przekazany do zaopiniowania przez szerokie grono partnerów społeczno-gospodarczych. Został on również przekazany do recenzji przedstawicieli środowiska naukowego.

### 3. Uczestnicy konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne przeprowadzone były na poziomie krajowym, regionalnym i powiatowym. Dokument przekazano do opinii, w związku z wymogami ustawowymi, Radzie Dialogu Społecznego, Radzie Działalności Pożytku Publicznego oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Ponadto adresatami i uczestnikami konferencji i spotkań były następujące grupy:

- przedsiębiorcy i pracodawcy;
- organizacje społeczne (w tym społeczno-zawodowe organizacje rolników) i pozarządowe;
- związki zawodowe;
- władze regionalne;
- przedstawiciele środowisk naukowych i akademickich.

### 4. Wyniki konsultacji społecznych

Szeroki zakres konsultacji, a przede wszystkim liczne spotkania kierownictwa Ministerstwa Rozwoju z przedstawicielami różnych środowisk, organizacji pozarządowych, organizacji branżowych oraz samorządowcami, został bardzo dobrze przyjęty i doceniony przez ich uczestników. Spotkania cieszyły się wysoką frekwencją oraz dużą aktywnością podczas dyskusji.

Ogółem w trakcie konsultacji uwagi zgłosiło ponad **250 instytucji**, osób prywatnych i władz samorządowych. Otrzymano ponad **1800 uwag** na prawie **3000 stron**.

Uwagi zgłosili m.in.:

- członkowie Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP,
- Rada Działalności Pożytku Publicznego,
- członkowie Rady Dialogu Społecznego (m.in. NSZZ „Solidarność”, Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, BCC, OPZZ),
- inne instytucje, do których zwrócono się pisemnie z prośbą o opinię (23 podmioty),
- osoby prywatne w formie listów i e-maili.

W ramach konsultacji KWRiST wpłynęło łącznie ok. 400 uwag m.in. od:

- Związku Województw RP,
- Związku Gmin Wiejskich RP,
- Związku Miast Polskich,
- zarządów wszystkich województw.

W ramach Rady Dialogu Społecznego powołano Zespół ds. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

### 5. Sposób uwzględnienia uwag w *Strategii*

Podczas konsultacji wskazywano na konieczne zmiany i uzupełnienia we wszystkich obszarach SOR. Przeprowadzone spotkania wskazały, że istnieje duże zainteresowanie dyskusją na temat **nowego modelu prowadzenia polityki gospodarczej** – podstawowych zasad, celów oraz instrumentów ich realizacji. Dużą uwagę przyciągnęła też **koncepcja projektów strategicznych i projektów flagowych**.

Większość tematów poruszanych w trakcie spotkań powiatowych dotyczyła problemów lokalnych np.: słabo rozwiniętego transportu, problemów lokalnych przedsiębiorców w prowadzeniu działalności (bariery administracyjne, prawne). Pojawiały się uwagi, iż *Strategia* jest mało przejrzysta i napisana trudnym językiem oraz o konieczności uzupełnienia jej o streszczenie, skrót.

O ile generalnie wskazywano na dobrą diagnozę i akceptowano kierunek zmian w polityce społeczno-gospodarczej, zgłoszono wiele kwestii o strategicznym znaczeniu dla rozwoju Polski, które powinny zostać mocniej zaadresowane w ostatecznej wersji SOR.

**Należą do nich:**

- **Szersze i scenariuszowe naszkicowanie kierunków polityki publicznej w odpowiedzi na wyzwania światowe po roku 2020**

W wyniku zgłoszonych uwag dodano rozdział opisujący scenariusze rozwojowe do 2030 r.; zapewniono większą spójność wewnętrzną *Strategii*, m.in. między częścią diagnostyczną a działaniami; między celami, działaniami a zakładanymi efektami i wskaźnikami. Dodano również rozdział o powiązaniach SOR z krajowymi i międzynarodowymi dokumentami strategicznymi warunkującymi zapisy i realizację SOR (DSRK, KPZK, Agenda 2030, Strategia Europa 2020, Pakiet energetyczno-klimatyczny, Porozumienie Paryskie). Dodano *Syntezę* tłumaczącą przyjęty model rozwojowy oraz główne założenia *Strategii*.

- **Dopracowanie roli i zadań samorządu terytorialnego w realizacji Planu i *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju***; sposobu odpowiedzi polityki regionalnej na problemy rozwojowe obszarów zmarginalizowanych i średnich miast tracących funkcje gospodarcze, metody wyrównywania dochodów pomiędzy grupami społecznymi i w układzie terytorialnym.

Następstwem zgłaszanych postulatów było podkreślenie roli regionów w realizacji *Strategii* (zapisy dodane w zasadach realizacji SOR, w obszarze *Rozwój zrównoważony terytorialnie* oraz w *Systemie koordynacji i realizacji SOR*). Rozszerzono i doprecyzowano zapisy odnoszące się do rozwoju regionalnego. Wskazano na potrzebę zmian systemu korekcyjno-wyrównawczego w JST (tzw. „janosikowego”) oraz nowelizacji *ustawy o finansach publicznych*.

- **Odpowiedź polityki publicznej na kwestie demograficzne** (systemy emerytalne, migracje, polityka prorodzinna, kształtowanie pożądanych umiejętności i kwalifikacji itp.).

Uwypuklono kwestie demograficzne w tekście – dodano nową zasadę SOR pn. „rozwój świadomy demograficznie”, rozszerzono zapisy odnoszące się do demografii – obszar *„Spójność społeczna”* i *„Kapitał ludzki i społeczny”*. Zaproponowano szczegółowe rozwiązania dot. aktywnej polityki prorodzinnej, poprawy dostępności do usług, opieki nad osobami starszymi oraz polityki rynku pracy, edukacji czy szkolnictwa wyższego.

- **Precyzyjne określenie źródeł finansowania *Strategii***

Rozdział został uzupełniony o strukturę zadaniową wydatków (wg zakresu interwencji), wzmocniona została kwestia generowania środków na rozwój po 2020 r., źródła finansowania zostały uzupełnione o leasing, oszacowano skalę zaangażowania sektora prywatnego.

- **Rozwijanie zasobów ludzkich, w tym w szczególności reforma szkolnictwa zawodowego**

W SOR uszczegółowiono zapisy odnoszące się do planowanych przez rząd reform, w tym w zakresie szkolnictwa wyższego i edukacji.

- **Ogólnikowa polityka zdrowotna**

Obszar odnoszący się do instytucji uzupełniono o kwestie związane z reformą ochrony zdrowia – zmiany systemowe, instytucjonalne, finansowe i organizacyjne. W części dotyczącej kapitału ludzkiego wskazano zakres interwencji poprawiający efektywność w tym obszarze. Konkretnie propozycje będą rozwijane w ramach wskazanych w SOR projektów strategicznych.

- **Kwestie instytucjonalne – potrzeba szerszego spojrzenia na reformy dotyczące systemu stanowienia prawa, funkcjonowania instytucji i administracji**

Uzupełniono zapisy *Strategii* w obszarze odnoszącym się do instytucji, wskazując na potrzebę przeprowadzenia oceny efektywności funkcjonowania instytucji publicznych, stanowiącej podstawę do zmian sposobu ich funkcjonowania i finansowania.

- **System wdrażania *Strategii* – monitorowanie projektów strategicznych i flagowych**

W związku z wieloma uwagami dotyczącymi projektów, przeprowadzono ocenę projektów strategicznych i flagowych pod kątem ich wpływu na cele SOR (wskaźniki), w oparciu o nią dokonana została selekcja projektów, ich ograniczenie, pogrupowanie i bardziej precyzyjny opis – dodano załącznik

do SOR w postaci listy projektów, która wskazuje okres realizacji oraz podmiot odpowiedzialny za każdy projekt. System realizacji został przebudowany oraz identyfikuje główne źródła finansowania przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w sposób całościowy (m.in. wskazano pożądane zmiany w strukturze wydatków).

- **Kwestie operacjonalizacji koncepcji wspierania wybranych sektorów/branż**, w tym współpracy ze środowiskiem przedsiębiorców przy proponowaniu konkretnych instrumentów wsparcia.

Zapisy odnoszące się do sektorów strategicznych czy też Krajowych Inteligentnych Specjalizacji zostały bardziej precyzyjnie opisane. Wskazano również kryteria wyboru sektorów strategicznych oraz kryteria wyłaniania tzw. programów pierwszej prędkości. Określono możliwy zakres wsparcia.

- **System wsparcia innowacji**

W wyniku zgłaszanych uwag przedstawiony został zarys modelu Narodowego Ekosystemu Innowacji oraz zilustrowane relacje pomiędzy sektorami strategicznymi, KIS-ami, technologiami i projektami flagowymi.

- **Model polityki energetycznej**

Rozwinięte zostały zapisy dot. energii – dodano wyzwania warunkujące kierunki rozwoju polityki energetycznej Polski, uzupełniono zapisy dotyczące nowego modelu polityki energetycznej kraju, uzupełniono zapisy odnoszące się do roli OZE, konieczności modernizacji sektora ciepłowniczego, reform sektora górnictwa węgla kamiennego.

- **Infrastruktura transportowa**

W części transportowej SOR wzmocniono zapisy dotyczące uzupełnienia luk w sieci połączeń drogowych (autostrady i drogi ekspresowe), kolejowych oraz śródlądowych o odpowiedniej jakości w relacjach europejskich, w tym TEN-T, rozwoju transportu intermodalnego i inteligentnych sieci transportowych. Podkreślono konieczność przechodzenia na transport niskoemisyjny.

Jednocześnie uporządkowano i ograniczono **wskaźniki realizacji celów SOR**, zaktualizowano ich wartości bazowe i docelowe, dodano definicje wskaźników.

Należy mieć na uwadze, że SOR jest dokumentem strategicznym, obejmującym wszystkie najważniejsze płaszczyzny funkcjonowania państwa. *Strategia* zawiera kierunki interwencji państwa i ogólne działania. Proponowane w konsultacjach rozwiązania szczegółowe znajdą odzwierciedlenie w dokumentach wdrażających *Strategię*.

## 4. Podsumowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*

### Uzasadnienie, cel i sposób realizacji

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*, dalej w tekście jako „ustawa ocenowa”, projekt SOR został poddany strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Ustawa określa wymagania dotyczące przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ), w tym treść Prognozy oddziaływania na środowisko, sporządzanej do dokumentu ocenianego. 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 OOŚ będzie przeprowadzane dla opracowań, których uchwalenie bądź przyjęcie może mieć znaczące skutki dla środowiska.

Przedmiotem oceny był projekt SOR w wersji z 29 lipca 2016 r. Przygotowanie prognozy oddziaływania na środowisko SOR (dalej jako *Prognoza*) zostało powierzone niezależnemu wykonawcy (*Ekovert Łukasz Szkudlarek*) wyłonionemu w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

W toku procesu oceny strategicznej opinii i uzgodnienia Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ) oraz Głównego Inspektora Sanitarnego (GIS) 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.

Procedura oceny oddziaływania na środowisko obejmuje opracowanie prognozy oddziaływania na środowisko projektu *Strategii* i poddanie konsultacjom społecznym projektu SOR wraz z opracowaną do SOR *Prognozą*. Równoległy proces konsultacji społecznych obu dokumentów trwał od 13 września 2016 r. (projekt SOR poddany był konsultacjom społecznym w okresie od 29 lipca 2016 r.) do 3 października 2016 r. W czasie konsultacji społecznych oba dokumenty były dostępne na stronach internetowych Ministerstwa Rozwoju, a zbieranie uwag prowadzono na wspólnym formularzu. Intencjonalnie sprzyjało to powstawaniu ocen dokumentu głównego uwzględniających treść Prognozy. W trakcie konsultacji społecznych wpłynęły uwagi organizacji pozarządowych (WWF i Koalicji Klimatycznej), przy czym uwagi Koalicji Klimatycznej koncentrowały się wyłącznie na zapisach SOR. Zarejestrowano także nieliczne uwagi osób fizycznych do projektu SOR, w których wykorzystano tezy projektu Prognozy.

Ocenę przeprowadzono według metody odpowiadającej poziomowi ogólności zapisów *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. SOR nie definiuje technologicznie wskazanych projektów strategicznych, nie zawiera wskazań lokalizujących jakiegokolwiek inwestycje, co nie daje podstaw do szczegółowych ocen wpływu na środowisko, w tym na obszary Natura 2000. SOR przede wszystkim wyznacza ramy i kierunki rozwoju różnych procesów w sferze gospodarczej, społecznej, instytucjonalnej, prawnej i środowiskowej. Z tych przyczyn wykonawca oceny oddziaływania na środowisko posłużył się metodą nieczęsto stosowaną w polskiej praktyce oceniania dokumentów o charakterze strategii, opartą o doświadczenia brytyjskie. Najważniejszą rolę w tym modelu odgrywa identyfikacja celów samego dokumentu, skutków ich realizacji i ocena należytego ujęcia kwestii środowiskowych i zrównoważonego rozwoju. Procedura ta kładzie większy nacisk na proces decyzyjny będący efektem wdrożenia ocenianego dokumentu i jako taka była zgodna z określonym przez MR celem przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko projektu SOR: zbadanie oraz ocena stopnia i sposobu uwzględnienia aspektów środowiskowych w projekcie SOR, a także analiza potencjalnych i rzeczywistych skutków środowiskowych realizacji ocenianej *Strategii*, w tym proponowanego procesu decyzyjnego. Oceniono także zgodność zapisów SOR z obowiązującymi dokumentami w dziedzinie środowiska i zrównoważonego rozwoju. Zaproponowano rozwiązania, które pomogą wyeliminować lub ograniczyć stwierdzone w tym kontekście braki i słabości dokumentu.



Analiza SOR przeprowadzona została w oparciu o wybrane w pierwszym etapie prac kryteria badawcze dotyczące zgodności zapisów celu głównego i celów szczegółowych SOR z zasadą zrównoważonego rozwoju w ujęciu 3 wymiarów: środowiskowego, społecznego oraz gospodarczego. Badano także odniesienie do zasad kompleksowości i przezorności w ochronie środowiska, uwzględnienie podstawowych problemów ochrony środowiska, zaproponowanych w SOR ram prawnych i instytucjonalnych oraz systemu ewaluacji i monitoringu skutków realizacji zamierzeń SOR.

W toku analizy całości dokumentu stwierdzono, że na poziomie celu głównego *Strategia* nie identyfikuje jako szczególnego obszaru strategicznego kwestii środowiskowych i kapitału naturalnego. Diagnozę braku uwzględnienia kapitału środowiskowego jako podstawy rozwoju kraju, co stanowi odstępstwo od propozycji europejskich w tym zakresie, oparto o analizę tekstu i schematu 2. *Cel główny, cele szczegółowe oraz obszary koncentracji działań Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Natomiast przeprowadzone analizy celów szczegółowych prowadziły do konkluzji, że poziom integracji ochrony środowiska jest wystarczający i wymaga niewielkich korekt. Dla fragmentów wymagających uwagi i modyfikacji zarekomendowano rozwiązania, pozwalające na osiągnięcie pełnej zgodności zapisów *Strategii* z zasadami rozwoju zrównoważonego. Ostatecznie stwierdzono, że w *Strategii* docenia się znaczenie ochrony środowiska w rozwoju kraju, a zrównoważony rozwój traktuje jako drogę do osiągnięcia celów rozwojowych.

Opracowując *Prognozę* oparto się na tezie, że rozwój jest nierozzerwalnie związany z przetwarzaniem zarówno informacji, jak i zasobów materialnych środowiska oraz kumulacją oddziaływań antropogenicznych, jednak odpowiedzialność za stan środowiska oznacza rozważne i oszczędne wykorzystanie zasobów, tworzenie warunków do odtwarzania zasobów odnawialnych i asymilacji oddziaływań antropogennych, z uwzględnieniem efektywności ekonomicznej prowadzonych działań i wpływu podejmowanych decyzji na jakość życia i zdrowie ludzi. To podejście zostało również zaakcentowane w finalnym tekście SOR, łącznie z opisem celu głównego.

Analizę celów szczegółowych i obszarów wpływających na osiągnięcie celów *Strategii* przeprowadzono na podstawie kryteriów badawczych odnoszących się do elementów określonych w artykule 51 pkt 2 ustawy ocenowej, tj. różnorodności biologicznej, ludzi, wody, powietrza, powierzchni ziemi, krajobrazu, zabytków i dóbr materialnych, klimatu i zasobów naturalnych. Oceniono poszczególne kierunki interwencji w ramach danego celu lub obszaru i podsumowano zidentyfikowane oddziaływania, oceniając ich wpływ negatywny lub pozytywny w skali trzypunktowej oraz wyróżniając obszary pozbawione istotnego wpływu. Dla oddziaływań negatywnych zaproponowano możliwe do wprowadzenia zmiany, docelowo mogące wzmocnić pozytywne efekty środowiskowe celu. Propozycje te znalazły w większości odzwierciedlenie – niekoniecznie literalne – w wersji tekstu SOR po konsultacjach. W procesie oceny oddziaływania na środowisko nie zidentyfikowano żadnego celu SOR, który oddziaływałby wyłącznie negatywnie na poszczególne komponenty środowiska i jakość życia ludzi. Wskazano jednak zagrożenia w zakresie oddziaływań sumarycznych na niektóre elementy środowiska, takie jak różnorodność biologiczna, wody, powierzchnia ziemi i krajobraz – związane z procesem inwestycyjnym, w tym dotyczącym odtworzenia (lub zbudowania od podstaw – jak Kanał Śląski, Przekop Mierzei Wiślanej czy połączenie Odra – Dunaj) śródlądowych dróg wodnych w wyższych klasach międzynarodowych i zwiększenia roli śródlądowego transportu wodnego. Decyzje uszczegóławiające w stosunku do tych inwestycji będą podejmowane na podstawie kolejnych analiz, w tym obejmujących wpływ na środowisko i jego elementy. Oddziaływania takie są wskazaniem do prowadzenia ocen oddziaływania na środowisko późniejszych strategii, programów i projektów realizacyjnych inwestycji.

### Sposób uwzględnienia wyników oceny

W wersji SOR, opracowanej po konsultacjach społecznych, uzupełniono tekst *Strategii*, podkreślając uwzględnienie dbałości o środowisko w rozwoju społeczno-gospodarczym, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*) oraz aspekty związane z wyzwaniem polityki klimatycznej, ujęciem roli zasobów środowiska w rozwoju społeczno-gospodarczym i zapewnienia odpowiedniego stopnia ochrony zasobów i ich jakości.

Poziom ogólności SOR nie pozwala na ocenę stopnia oddziaływania na środowisko, w tym na obszary Natura 2000 ujętych działań lub projektów strategicznych wiążących się z realizacją inwestycji

podlegających przepisom ustawy ocenowej, nawet jeżeli są związane z programami, dla których już sporządzono strategiczne oceny oddziaływania na środowisko, w tym na obszary Natury 2000. Dotyczy to przede wszystkim inwestycji takich jak – przykładowo – budowa sieci autostrad i dróg ekspresowych, Kaskada Dolnej Wisły, podniesienie kategorii dróg wodnych prowadzących głównymi rzekami Polski (M.P. z 2016 r. poz. 711), twarde inwestycje przeciwpowodziowe wynikające z odpowiednich PZRP. Podstawową lokalizację tych inwestycji określają warunki fizjograficzne Polski – przebiegi dróg wodnych określa się zgodnie z biegiem rzeki, której dotyczą, lub rzek, które łączą. Podobnie złoża kopaliny może być eksploatowane jedynie w przestrzeni geograficznej, w której jest położone. Inwestycje te są oparte przede wszystkim na działaniach lub projektach strategicznych wskazanych w *obszarach wspierających realizację SOR: Transport, Energia oraz Środowisko*, jak również mogą wynikać z realizacji *Celu szczegółowego I – Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną*. Decyzje prowadzące do realizacji takich inwestycji mają jednak charakter kaskadowy i podejmowane są w wyniku szczegółowych analiz wielokryterialnych. W stosunku do części z tych inwestycji będą prowadzone analizy w zakresie artykułu 34 *ustawy o ochronie przyrody*, dotyczące spełnienia wymogów nadrzędnego interesu publicznego i braku rozwiązań alternatywnych oraz negatywnych oddziaływań na cele ochrony obszarów Natura 2000. Niektóre inwestycje i projekty dodatkowo będą podlegać przepisom o postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko.

Podstawowe braki i rekomendowane uzupełnienia wskazane przez autorów *Prognozy* zostały uwzględnione w następujący sposób:

- skorygowano treści przekazywane na poziomie opisu celu głównego, uwypuklając horyzontalny charakter zagadnień wskazanych w obszarach wpływających na osiągnięcie celów *Strategii*, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii środowiskowych;
- wprowadzono odrębny rozdział odnoszący się do relacji między SOR a krajowymi i międzynarodowymi dokumentami strategicznymi, ujmując w nim między innymi *Agendę 2030* na rzecz zrównoważonego rozwoju, *Pakiet energetyczno-klimatyczny*, *Porozumienie Paryskie* i sprecyzowano relacje między SOR a dotychczasowymi strategiami rozwoju opracowanymi na poziomie kraju;
- poprawiono relacje wewnętrzne dokumentu i inaczej zaadresowano kwestie związane z zakresem zagadnień dotyczących zrównoważonego rozwoju w sferze decyzji ekonomicznych i jakości życia oraz wpływu megatrendów globalnych odnoszących się do zarządzania kapitałem naturalnym, odmaterializowania produkcji i kwestii klimatycznych;
- zmodyfikowano liczbę wskaźników monitorujących realizację *Strategii*, usuwając m.in. wskaźnik odnoszący się do wykorzystania biomasy leśnej i drewna energetycznego w lokalnej produkcji energii odnawialnej oraz część wskaźników, dla których z różnych przyczyn nie można określić poziomu wykonania w 2030 r.;
- uwypuklone zostały szanse rozwoju związane z pokonywaniem barier związanych ze złym stanem niektórych zasobów środowiska oraz procesem przeciwdziałania globalnym zmianom klimatycznym;
- zmodyfikowano opisy wszystkich 5 obszarów wpływających na osiągnięcie celów *Strategii*, przy czym obszar *Energia* został całkowicie przebudowany. Zmieniono także nazwę obszaru *Środowisko*, na bezprzymiotnikową, uznając argumenty odnoszące się do stopnia przekształcenia elementów środowiska przyrodniczego i relacji w obrębie systemu prawa;
- wprowadzono w obszarze *Transport* działanie „sporządzenie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko dla planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030 i inwestycji realizowanych w oparciu o te plany”;
- uaktualniono opisy projektów ostatecznie uwzględnionych w SOR.

Powyższe zmiany miały istotne znaczenie także w odniesieniu do poprawy ujęcia horyzontalnych kwestii środowiskowych w dokumencie – w tym w podejściu do określenia zasobów naturalnych, stanowiących bazę procesów rozwojowych.

### Sposób uwzględnienia uwag Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i Głównego Inspektora Sanitarnego

W ramach uzgadniania zakresu *Prognozy* Główny Inspektor Sanitarny w piśmie do Ministra Rozwoju z dnia 5 lipca 2016 r. (GIS-HŚ-NS-4311-63-EN/16) wskazał na konieczność uwzględnienia w procesie oddziaływania na jakość życia i zdrowie ludzi. Uzgodnienia z GDOŚ (pismo znak DOOŚsoos411.2016.EP z dnia 27 czerwca 2016 r. oraz znak DOOŚsoos411.2.2016.EP z dnia 28 lipca 2016 r.) uwzględniały stopień ogólności zapisów *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* i korespondowały bezpośrednio z zapisami art. 49, art. 51 i art. 52 ustawy ocenowej. Powyższe uwagi znalazły odzwierciedlenie w zakresie i treści przygotowanej *Prognozy*.

Na etapie konsultacji społecznych projektu *Strategii* i sporządzonej do niej *Prognozy* GIS wniósł jedynie uwagi redakcyjne. GDOŚ w piśmie z dnia 30 września 2016 r. (DOOŚsoos410.21.2016.EP) zgłosił uwagi do projektu SOR i *Prognozy*, z których część stanowi wzmocnienie zapisów *Prognozy*. Większość uwag GDOŚ została uwzględniona w obu dokumentach, jednak z zastrzeżeniem, że ostateczne brzmienie niektórych zapisów – np. dotyczących energetyki jądrowej – wynika z decyzji podejmowanych przez Radę Ministrów w trakcie procedowania *Strategii*. Uwagi mające znaczenie dla treści SOR i *Prognozy* dotyczyły m.in.:

W odniesieniu do SOR:

- konieczności uzupełnienia dokumentu o odniesienia do zasady zrównoważonego rozwoju – realizacja tej zasady powinna być wkomponowana w opis celów i proponowanych interwencji;
- przewidywanej konieczności przeprowadzenia strategicznych ocen oddziaływania na środowisko projektów strategicznych i wskazanych w SOR działań, skutkujących realizacją produktów silnie oddziaływujących na środowisko – po ustaleniu treści przewidywanych dokumentów o charakterze strategicznym lub opracowaniu założeń projektów inwestycyjnych, których dotyczą przepisy ochrony środowiska w zakresie oddziaływania inwestycji na środowisko (w pierwszym rzędzie kwestie te dotyczą projektów obciążonych ryzykiem znaczących oddziaływań na obszary, siedliska i gatunki chronione wskazane w obszarze transportu, i szeroko rozumianej gospodarki wodnej: rozwoju sektora żeglugi śródlądowej, budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, katalogu inwestycji twardych zmniejszających ryzyko powodzi oraz *Programu Woda Dla Rolnictwa*);
- pełnego ujęcia funkcji lasów, ze zwróceniem uwagi na ich rolę w zachowaniu zasobów różnorodności biologicznej oraz rozbudowania diagnozy kapitału różnorodności biologicznej;
- uzupełnienia zapisów dotyczących stanu ilościowego wód, ze wskazaniem na rolę retencji w zlewniach lokalnych i zagospodarowanie wód opadowych;
- sposobu ujęcia energetyki jądrowej w tekście SOR;
- zmiany nazwy obszaru *Środowisko Naturalne* na *Środowisko* – ze względu na spójność z aktami prawa.

W odniesieniu do tekstu *Prognozy*:

- oceny propozycji zmian dotyczących procedur ocen oddziaływania na środowisko (tak w zapisach interwencji SOR, jak i odnośnej części *Prognozy*) – wskazano na zmiany wprowadzone do ustawy ocenowej, wchodzące w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., częściowo konsumujące zgłoszone postulaty;
- lepszego ujęcia zapisów *Prognozy* w zakresie braku uzasadnienia dla poddania projektu SOR ocenie oddziaływania transgranicznego.

### Sposób uwzględnienia uwag z procesu konsultacji społecznych

Odnosząc się do uwag nadesłanych przez WWF Polska, należy zauważyć następujące kwestie, które wspierały rekomendacje *Prognozy*:

- udział energii ze źródeł odnawialnych w miksie energetycznym oraz rozwój stabilnych źródeł energetyki odnawialnej w oparciu o różne formy wykorzystania biomasy dostępnej lokalnie;
- lepsze związanie treści SOR z szansami rozwoju dotyczącymi polityki klimatycznej gospodarki o obiegu zamkniętym i gospodarki niskoemisyjnej;
- oceny oddziaływania SOR na różnorodność biologiczną, w tym priorytet zachowania korytarzy ekologicznych, roli rolnictwa i leśnictwa w utrzymaniu wysokiego poziomu różnorodności biologicznej i krajobrazowej;

- zwiększenie walorów informacyjnych diagnozy zasobów wodnych i różnorodności biologicznej (na wszystkich trzech poziomach), także przez wskazanie zielonej infrastruktury terenów otwartych i wyjaśnienie pojęcia zielonej i błękitnej infrastruktury oraz podkreślenie ekologizacji działań zwiększających retencje lokalnych zlewni i konieczność reakcji na zwiększającą się suszę glebową;
- wskazanie ryzyk związanych z realizacją inwestycji umożliwiających rozwój żeglugi na Wiśle, Odrze, Bugu, Warcie i Narwi, wykonania Przekopu Mierzei Wiślanej, a także w odniesieniu do niskiej jakości wód powierzchniowych;
- polityka surowcowa w kontekście bezpieczeństwa surowcowego i międzypokoleniowego dostępu do zasobów geologicznych.

Problemy poruszone w zgłoszonych uwagach znalazły zastosowanie w redakcji tekstu SOR, niemniej sam sposób ich uwzględnienia wynika z ramowego i bardzo syntetycznego charakteru *Strategii*. Postulaty wynikające z uwag zostaną również uwzględnione w trakcie opracowywania projektów strategicznych, których lista stanowi Aneks nr 1 do SOR.

---