



Polska

2030

Trzecia fala nowoczesności
Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju

PROJEKT

Część II

Warszawa, 17 listopada 2011 r.

Polska
2030

Trzecia fala nowoczesności.

Dwadzieścia pięć kluczowych decyzji

Żeby osiągnąć cel projektu cywilizacyjnego „POLSKA 2030” należy teraz podjąć dwadzieścia pięć kluczowych decyzji:

1. Trwałe zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych

Wprowadzić pakiet zmian w finansach publicznych (w latach 2012-2013) gwarantujący długoterminowe oszczędności w wydatkach i wzrost dochodów (także poprzez poszerzenie bazy podatkowej), w celu osiągnięcia trwałej stabilizacji finansów publicznych. Rozwiązania te powinny na stałe zmniejszać deficyt sektora finansów publicznych do 0% PKB i pozwolić na trwałe uniknięcie przekroczenia progu długu publicznego 50%.

2. Realokacja w wydatkach publicznych na rzecz rozwoju

Uruchomić w 2012 r. i zagwarantować proces konsekwentnej realokacji wydatków publicznych tak, by łączny udział wydatków na rzecz dziedzin prorozwojowych (edukacja, zdrowie, infrastruktura - transportowa, komunikacyjna, środowiskowa, badania i rozwój, kultura) w ogóle wydatków publicznych wzrósł o 4 pp i wynosił w kolejnych latach od 17,6% do 18,1% PKB.

3. Zbilansowanie systemu ubezpieczeń społecznych

Maksymalnie zbilansować (w latach 2012-2013) koszty utrzymania systemu ubezpieczeń społecznych (emerytalnych, rentowych, zdrowotnych) oraz przywrócić związek między składką a zakresem zabezpieczenia, tak aby ograniczyć generowanie bieżącego deficytu i długu publicznego w przyszłych latach.

4. Warunki dla wzrostu oszczędności i inwestycji

Wprowadzić rozwiązania instytucjonalne i podatkowe (w latach 2012-2015) promujące oszczędzanie i produktywnie inwestowanie na rzecz przyszłości poprzez przesunięcie ciężarów podatkowych na rzecz podatków konsumpcyjnych i stworzenie warunków dla oszczędzania na starość w efektywnym II Filarze i dodatkowych ubezpieczeniach III Filaru.

5. Aktywizacja rezerw na rynku pracy

Wdrożyć w latach 2012-2015 programy aktywizacji rezerw na rynku pracy, aby zwiększyć poziom zatrudnienia do 75% do 2030 r. (utrzymanie liczby zatrudnionych w 2020 r. na poziomie 16,5 mln osób i zwiększenie tej liczby do 17,5 mln w 2030), poprzez związanie osób niepełnosprawnych z otwartym rynkiem pracy, umożliwienie wcześniejszego startu młodych osób na rynku pracy, podniesienie aktywności zawodowej kobiet, realizację programów 50+ i 60+ oraz przygotowanie i rozpoczęcie procesu zrównania wieku emerytalnego obu płci i jego przesunięcie.

6. Łączenie ambicji zawodowych i aspiracji życiowych

Wzmocnić w latach 2012-2013 warunki dla łączenia ambicji zawodowych i aspiracji rodzinnych młodej i średniej generacji, poprzez m.in. wsparcie rodzin w opiece nad dziećmi w wieku 0-3, poprawę dostępności przedszkoli i opieki świetlicowej, propagowanie elastyczności zatrudnienia dostosowanej do potrzeb pracownika.

7. Lepszy start życiowy i zawodowy młodych

Zaprojektować i wdrożyć w latach 2012-2015 działania poprawiające warunki startu życiowego i zawodowego młodej generacji, ułatwiające wchodzenie młodych na rynek pracy (elastyczność zatrudnienia oraz warunki jego stabilizacji), zwiększające dostępność mieszkań, wyrównujące możliwość dostępu do różnego typu usług np. kredytów bankowych bez względu na formę zatrudnienia.

8. Polska krajem migracji netto

Przygotować instytucje publiczne, rynku pracy i społeczeństwo w latach 2012-2015 do wzrostu imigracji do Polski (od 2020 r.) poprzez wykorzystanie potencjału migracji poakcesyjnych i migracji powrotnych oraz stworzenie warunków wdrożenia polityki migracyjnej odpowiadającej na potrzeby rynku pracy i wspierającej proces integracji imigrantów.

9. Efektywny model usług publicznych

Zmienić model świadczenia usług publicznych (po dokonaniu audytu) w podstawowych obszarach (m.in. poprzez zewnętrzne kontraktowanie usług), aby poprawić ich skuteczność, efektywność finansową i jakość, a także zmodyfikować system pomocy społecznej tak, aby zasiłki i świadczenia w rzeczywisty sposób przyczyniały się do wychodzenia z wykluczenia społecznego oraz wspierały podejmowanie zatrudnienia.

10. Dostępność i wysoka jakość usług zdrowotnych

Wdrożyć zmiany do 2015 w systemie zdrowia powszechnego, których celem będzie poprawa dostępności, skuteczności i jakości usług medycznych (w tym rehabilitacji), głównie za sprawą wzrostu efektywności systemu ochrony zdrowia, istotnego wzmocnienia dobrze adresowanych działań profilaktycznych, uruchomienia dodatkowych źródeł finansowania opieki zdrowotnej.

11. Unowocześnienie i poprawa jakości edukacji oraz uczenia się przez całe życie

Zapewnić powszechną dostępność i wysoką jakość opieki oraz edukacji w przedszkolach i szkołach wszystkich poziomów i typów oraz ich zorientowanie na pobudzanie kreatywności dzieci i młodzieży oraz przygotowanie do uczenia się przez całe życie, przy wykorzystaniu technologii informacyjno – komunikacyjnych (TIK) jako powszechnego narzędzia edukacyjnego, przy jednoczesnym zwiększaniu atrakcyjności zawodu nauczyciela oraz kształceniu nawyku korzystania z dóbr kultury.

12. Dopasowanie edukacji do potrzeb zmieniającej się gospodarki

Wykorzystać efektywniej indywidualne i publiczne inwestycje w edukację poprzez wzmocnienie kształcenia kluczowych kompetencji ogólnych, preferowanie krótszych form kursów zawodowych, realizowanych we współpracy z pracodawcami, podniesienie jakości, stworzenie oferty atrakcyjnych studiów o profilu praktycznym oraz wzmocnienie wagi studiów I stopnia tak, aby służyło to poprawie skuteczności transferu edukacja – rynek pracy.

13. Warunki do prorozwojowego impetu cyfrowego

Wdrożyć warunki dla uzyskania prorozwojowego impetu cyfrowego, w tym powszechności dostępu i korzystania z szerokopasmowego Internetu w 2015 r., wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) we wszystkich sektorach gospodarki, stworzenie warunków dla podaży wysokiej jakości treści publicznych, także poprzez udostępnienie w Sieci otwartych zasobów publicznych oraz wprowadzenie takich regulacji technologii cyfrowych, które służyć będą rozwojowi sieciowych form życia publicznego i kapitału społecznego.

14. Konkurencyjność nauki i rozwój B+R

Wzmocnić konkurencyjność nauki i innowacyjność gospodarki poprzez wzrost nakładów na B+R do 3% PKB w 2030 r., poprawę wiedzy o zarządzaniu własnością intelektualną i komercjalizacji wyników prac badawczych, wzmacnianie procesów konkurencji w nauce w dostępie do środków na badania, poprawę jakości szkolnictwa wyższego dzięki ocenie uczelni opartej o realne efekty kształcenia i powiązaniu wysokości finansowania uczelni z osiąganymi wynikami.

15. Warunki dla nowych przewag konkurencyjnych

Stworzyć przewagi konkurencyjne oparte o kapitał intelektualny, poprzez wzmacnianie kreatywności i podnoszenie kwalifikacji pracowników w systemie uczenia się przez całe życie, kształtowanie kompetencji zarządczych przedsiębiorców zorientowanych na innowacyjne strategie rozwojowe, wspieranie firm inwestujących w innowacje i rozwój oraz udzielanie wsparcia instytucjom otoczenia biznesu, a także tworzenie zachęt dla globalnego biznesu do inwestowania w Polsce.

16. Warunki dla spójności terytorialnej

Wzmocnić warunki instytucjonalne i ekonomiczne (etapami do 2030 r.) dla spójności terytorialnej pomiędzy regionami, wewnątrz regionów (wykorzystując ich potencjał miejski), jak i wewnątrz miast (przeciwdziałanie degradacji niektórych dzielnic). W okresie do 2020 r. - wzmocnić potencjał rozwojowy obszarów peryferyjnych poprzez inwestycję w infrastrukturę transportową i telekomunikacyjną i inwestycje w edukację, usługi publiczne, lokalną infrastrukturę i wspieranie przedsiębiorczości.

17. Zwiększenie dostępności transportowej w Polsce

Zwiększyć dostępność transportową i nasycenie infrastrukturą w Polsce (drogi, koleje, lotniska) oraz zoptymalizować zarządzanie transportem do 2020 r. poprzez stworzenie modelu finansowego łączącego budżet państwa, środki UE, pieniądze z rynku kapitałowego, od inwestorów prywatnych lub z pojawiających się nowych instrumentów gwarancji kredytowych, a w drugiej dekadzie wprowadzić model samofinansowania systemu transportowego poprzez łączenie opłat użytkowników i podatków ogólnych.

18. Rozwój sieci metropolitalnej

Przyjąć do 2015 r. rozwiązania prawne i organizacyjne przyspieszające integrację sieci metropolitalnej i wzrost potencjału rozwojowego, kreatywnego i innowacyjnego metropolii, a

także zwiększające spójność otaczającej je przestrzeni metropolitarnej i jej oddziaływanie regionalne dotyczące innowacji, komunikacji, podatków (większy udział miast w wpływach z podatków), inwestycji, usług dla obywateli.

19. Poprawa cywilizacyjnych warunków życia na wsi

Wyposażyć obszary wiejskie i małe miasteczka w infrastrukturę cywilizacyjną pozwalającą na wyrównanie szans zawodowych i społecznych ich mieszkańców (dostępność komunikacyjna, cyfrowa, edukacyjna, do usług zdrowotnych, warunki uczestnictwa w kulturze oraz dla pracy poza rolnictwem – także w nowych dziedzinach eko-gospodarki) i silniejsze powiązanie z lokalnymi, regionalnymi i krajowymi centrami rozwoju.

20. Warunki dla bezpieczeństwa żywnościowego Polski

Przyjąć rozwiązania z zakresu polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich zapewniające Polsce bezpieczeństwo żywnościowe wynikające z modernizacji sektora rolnego (wzrost wydajności produkcji), zachowania potencjału produkcyjnego w rolnictwie oraz promocji produkcji i konsumpcji żywności wysokiej jakości.

21. Modernizacja infrastruktury i bezpieczeństwo energetyczne

Wdrożyć i sfinansować (nakłady własne, środki pochodzące z UE, budżet państwa, rynek kapitałowy, kapitał inwestorów zagranicznych) projekty modernizujące infrastrukturę elektroenergetyczną i gazową oraz programy zachęcające do zachowań proefektywnościowych, działania dywersyfikujące źródła energii i paliw (w tym możliwość wydobycia gazu łupkowego) oraz kierunków ich przesyłu, dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski.

22. Poprawa warunków środowiskowych, uniknięcie ryzyk związanych ze zmianami klimatu

Wdrożyć zintegrowane zarządzanie środowiskiem (promocja recyklingu odpadów, efektywności energetycznej, planowania przestrzennego z uwzględnieniem gospodarowania obszarami cennymi przyrodniczo) oraz program adaptacji do zmian klimatu, minimalizowania zagrożeń związanych ze skutkami powodzi oraz zwiększyć nakłady na badania i rozwój technologii czystego węgla oraz poprawiających stan środowiska.

23. Zniesienie barier dla biznesu

Znieść bariery prawne prowadzenia działalności gospodarczej (w latach 2012 – 2014, po dokonaniu przeglądu regulacji) zakładania, prowadzenia, rozwijania i likwidowania, w szczególności uwolnić ze zbędnych obciążeń biurokratycznych procesy inwestycyjne we wszystkich dziedzinach.

24. Usprawnienie działań państwa

Usprawnić działania państwa w relacjach z obywatelami poprzez e-administrację, poprawę procesów stanowienia prawa, nowy model zaangażowania obywateli w proces sprawowania władzy oraz poprzez wykorzystanie TIK i metod otwartego rządu (sukcesywnie do 2015 r.), a także wdrożyć nowy model zarządzania sądami, wprowadzić pełną dostępność orzeczeń sądowych, uprościć procedury sądowe pod względem ich efektywności i kosztów.

25. Warunki dla budowy kapitału społecznego

Wprowadzić warunki prawne, organizacyjne i finansowe, etapami do 2030 r., dla wzmocnienia postaw związanych z otwartością, aktywnością społeczną, zdolnością do współpracy, wzrostem zaufania, poprzez praktykę działania administracji publicznej, współpracę i wzmocnienie finansowe i instytucjonalne organizacji pozarządowych, promocję zachowań prospołecznych i aktywności obywatelskiej.

Polska
2030

Trzecia fala nowoczesności.

Sto kluczowych projektów do realizacji

I. Makroekonomiczne ramy rozwoju Polski

4 projekty kluczowe

- I.1** Zwiększenie udziału wydatków rozwojowych (m.in. na edukację, zdrowie, badania i rozwój oraz infrastrukturę) do 17,67% PKB w 2030 r., przy jednoczesnym obniżeniu presji na wzrost ogólnych obciążeń podatkowych.
- I.2** Zmiany w strukturze opodatkowania zmierzające do wzmacniania bodźców ekonomicznych sprzyjających oszczędzaniu (w tym: na starość i zużywaną energię), inwestowaniu (w tym: w kapitał produkcyjny, nowoczesne technologie oraz prace badawczo-rozwojowe), akumulacji kapitału ludzkiego w przebiegu życia oraz zachęcających do podejmowania pracy i aktywności ekonomicznej wszystkie grupy społeczne między 15 a (co najmniej) 65 rokiem życia.
- I.3** Trwała redukcja deficytu sektora finansów publicznych skorygowanego o czynniki cykliczne do 1% PKB dla podniesienia stabilności makroekonomicznej Polski.
- I.4** Wykorzystanie procesu dostosowawczego związanego z wejściem do strefy euro do stabilizacji fiskalnej i monetarnej.

II. Kreatywność indywidualna i innowacyjna gospodarka

14 projektów kluczowych

- II.1** Stworzenie powszechnie dostępnej oferty wczesnej edukacji i opieki wysokiej jakości, nastawionej na wczesną interwencję oraz edukację dzieci i rodziców
- II.2** Wprowadzenie nowych modeli kształcenia nauczycieli oraz kariery zawodowej nauczycieli, sprzyjających wybieraniu zawodu nauczyciela i pozostawania w nim przez najlepszych
- II.3** Kontynuacja zmian w dotychczasowym modelu edukacji w kierunku wprowadzenia kształcenia kluczowych kompetencji i postaw niezbędnych na rynku pracy oraz personalizacja nauczania na wszystkich etapach edukacji.
- II.4** Poprawa jakości kształcenia na poziomie wyższym poprzez wzmocnienie mechanizmów konkurencji między uczelniami w celu ułatwienia transferu edukacja – praca.
- II.5** Silniejsze powiązanie systemu kształcenia zawodowego z rynkiem pracy (wprowadzenie praktycznego kształcenia zawodowego), połączone z poprawą jakości kształcenia i wprowadzeniem atrakcyjnych studiów wyższych o profilu praktycznym.
- II.6** *Upowszechnianie uczenia się dorosłych, przede wszystkim w trybie pozaformalnym oraz w miejscu pracy oraz zapewnienie skutecznego mechanizmu łączącego finansowanie LLL ze środków prywatnych i publicznych.*
- II.7** Kontynuacja zmiany systemu nauki w Polsce w celu wzmocnienia mechanizmów konkurencji między uczelniami i jednostkami badawczymi poprzez wprowadzanie i poszerzanie skali konkursowego mechanizmu finansowania badań naukowych i edukacji opartego o system ewaluacji i oceny osiągnięć badawczych oraz akademickich.
- II.8** Wzmocnienie mobilności międzynarodowej i międzysektorowej studentów i pracowników naukowych (w tym zwiększenie liczby wyjazdów zagranicznych na staże naukowe i liczby projektów badawczych realizowanych we współpracy z biznesem).
- II.9** Zwiększenie elastyczności organizacji szkół wyższych (łączenie wydziałów, współpraca między szkołami, większa niezależność rektora) oraz elastyczności zatrudniania i wynagrodzeń na

uczelniah w celu dostosowania się do zmieniających warunków demograficznych i promocji najlepszych badaczy.

- II.10** Poprawa świadomości roli innowacji i realizacji strategii rozwojowych i eksportowych firm wśród przedsiębiorców.
- II.11** Zwiększenie dostępności powszechnych programów kształcenia przedsiębiorczości służących tworzeniu postaw proinnowacyjnych, kreatywnych i zdolności do współpracy wśród uczniów i studentów.
- II.12** Poprawa spójności działania i współpracy między ośrodkami wspierania innowacyjności – parkami technologicznymi, centrami transferu technologii, inkubatorami przedsiębiorczości, funduszami PE/VC w celu zwiększenia skuteczności procesów i skali komercjalizacji wyników prac naukowych.
- II.13** Wzmocnienie instytucjonalne i merytoryczne ośrodków wspierania biznesu i nauki celu zapewnienia naukowcom lepszego wsparcia przy podejmowaniu działań związanych z komercjalizacją wyników prac badawczych.
- II.14** Stworzenie systemu brokerów technologii.

III. Polska Cyfrowa

5 projektów kluczowych

- III.1** Wspieranie inwestycji w infrastrukturę szerokopasmową w celu zapewnienia powszechnego, wysokiej jakości dostępu.
- III.2** Reforma procesu edukacji, poprzez budowanie kompetencji cyfrowych osób nauczających (m.in. nauczycieli, pracowników innych instytucji edukacyjnych i kultury, pracowników organizacji pozarządowych) powszechny program edukacji cyfrowej oraz stworzenie nowoczesnej sieciowej infrastruktury i zasobów edukacyjnych.
- III.3** Stworzenie dogodnych warunków prawnych dla rozwoju rynku mediów elektronicznych.
- III.4** Wdrożenie mechanizmów nowoczesnej debaty społecznej i komunikacji państwa z obywatelami, obejmujące zmianę procedur administracyjnych, wspartą wykorzystaniem narzędzi ICT.
- III.5** Zwiększenie ilości zasobów publicznych (m.in. zasobów edukacyjnych, zbiorów dziedzictwa, publikacji naukowych i treści mediów publicznych) dostępnych w Sieci, w celu zapewnienia podaży treści wysokiej jakości.

IV. Kapitał Ludzki

19 projektów kluczowych

- IV.1** Przygotowanie i przeprowadzenie zmian w systemie zabezpieczenia społecznego oraz systemie podatkowym tak, aby zwiększyć opłacalność i skłonność podejmowania pracy.
- IV.2** Zmiana zasad funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia w kierunku zwiększenia ich efektywności w zakresie pośrednictwa i doradztwa zawodowego oraz wzrost udziału innych podmiotów w realizacji polityki rynku pracy.
- IV.3** Zaprojektowanie i wdrożenie polityki imigracyjnej ukierunkowanej na uzupełnianie niedoborów pracowników na polskim rynku pracy, z uwzględnieniem zasady pierwszeństwa w dostępie do rynku pracy dla Polaków oraz obywateli UE, EOG i Szwajcarii.
- IV.4** Zapewnienie dalszego rozwoju elastycznych form zatrudnienia i umożliwienie przez to łączenia życia rodzinnego z karierą zawodową (umowy w niepełnym wymiarze czasu pracy, prace na zastępstwo, telepraca itp.).
- IV.5** Zwiększenie dopasowania systemu edukacyjnego i kształcenia przez całe życie do potrzeb rynku pracy, a przez to ułatwienie transferu edukacja – rynek pracy, tak aby absolwenci maksymalnie szybko podejmowali lub powracali do zatrudnienia.
- IV.6** Promocja dzieciństwa poprzez zmniejszenie kosztów związanych z opieką oraz wychowaniem dzieci, szczególnie wynikających z łączenia kariery zawodowej z życiem rodzinnym.
- IV.7** Ograniczenie bądź wyeliminowanie tych elementów systemu emerytalnego, które zniechęcają do kontynuacji pracy zawodowej i nie pozwalają na bilansowanie budżetu państwa.
- IV.8** Stworzenie instytucjonalnych zachęt do dodatkowego oszczędzania na czas starości
- IV.9** Przeprowadzenie debaty społecznej oraz wypracowanie optymalnego modelu pozwalającego na zrównanie i wydłużenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn
- IV.10** Wprowadzenie nowych rozwiązań zapewniających powszechność opieki nad osobami niesamodzielnymi oraz poszerzenie oferty opieki instytucjonalnej, tak aby odpowiedzieć na wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa i zapewnić wsparcie rodzinom, w których znajdują się osoby niesamodzielne.
- IV.11** Zapewnienie lepszej adresowalności świadczeń i zasiłków, tak aby z jednej strony stymulowały i wspierały korzystanie z usług społecznych oraz z drugiej ograniczały ryzyko marginalizacji splecionej spowodowanej ubóstwem.
- IV.12** Zapewnienie realnego wsparcia dla rodzin wielodzietnych zabezpieczającego je przed ryzykiem wykluczenia społecznego.
- IV.13** Stworzenie modelu aktywności społecznej i zawodowej osób starszych opartego na wykorzystywaniu ich potencjałów i zapobieganiu wykluczeniu społecznemu
- IV.14** Stworzenie kompleksowego systemu podejmowania pierwszego zatrudnienia, tak aby ograniczać okres niepewności i przyspieszać moment usamodzielnienia się młodzieży
- IV.15** Stworzenie warunków dla wzrostu liczby osób z niepełnosprawnością zatrudnionych na otwartym rynku pracy.
- IV.16** Wprowadzenie modelu integracji cudzoziemców promującego ich samodzielność ekonomiczną i społeczną uzyskiwaną poprzez zatrudnienie lub podjęcie działalności gospodarczej

- IV.17** Przeprowadzenie zmian w systemie ochrony zdrowia, tak aby w większym stopniu był przygotowany na wyzwania związane z przemianami demograficznymi (np. zapewnienie lepszej opieki dla kobiet w ciąży i w okresie połogu, znalezienie odpowiedzi na starzenie się społeczeństwa, wspieranie par bezdzietnych starających się o potomstwo) .
- IV.18** Zwiększenie zakresu (dostępności) oraz poprawa adresowalności programów zdrowotnych (w tym profilaktycznych i rehabilitacyjnych) zmierzających do zmniejszenia poziomu umieralności w grupach największego ryzyka, szczególnie wśród mężczyzn w wieku 30-59 lat
- IV.19** Zwiększenie dostępności do kluczowych usług medycznych wysokiej jakości (np. terapii nowotworowej, leczenia chorób wieńcowych, chorób psychicznych i wypalenia (stresu) zawodowego

V. Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko

14 projektów kluczowych

- V.1** Realizacja programu energetyki jądrowej przeprowadzana kolejno poprzez wybór lokalizacji i inwestora do 2013 r., wykonanie projektu technicznego do 2015 r., budowę pierwszego bloku do 2022 r. oraz ukończenie do 2030 r. budowy kolejnych bloków, które łącznie zapewnią 16% udziału energii jądrowej w bilansie elektroenergetycznym w 2030 r.
- V.2** Modernizacja sieci elektroenergetycznych zapewniona poprzez ułatwienia procesów inwestycyjnych, związanych w szczególności z wymianą przestarzałych elementów sieci dystrybucyjnych, rozbudową linii przesyłowych oraz budową wysokosprawnych i niskoemisyjnych elektrowni (z uwzględnieniem energetyki rozproszonej).
- V.3** Zwiększenie ilości dwukierunkowych, transgranicznych połączeń systemów przesyłu gazu w celu zapewnienia dywersyfikacji importu gazu, a w dalszej perspektywie również i możliwości jego eksportu.
- V.4** Przygotowanie alternatywnych scenariuszy bilansu energetycznego uwzględniających możliwość odkrycia złóż gazu łupkowego oraz planu przystosowania infrastruktury przesyłowej do eksportu tego surowca, przygotowanie regulacji zapewniających przychody uzależnione od sprzedaży gazu a nie wydobycia, a także wyznaczenie ram współpracy z inwestorami w celu rozwoju krajowych kadr w tym sektorze oraz produkcji elementów infrastruktury poszukiwawczo-wydobywczej.
- V.5** Zwiększenie pojemności magazynowych gazu, ropy i paliw płynnych, w szczególności poprzez budowę kavern solnych mogących zabezpieczać zarówno rezerwy strategiczne jak i szczytowe przez cały okres realizacji strategii.
- V.6** Realizacja programu inteligentnych sieci w elektroenergetyce do 2018 r. oraz rozszerzenie tych rozwiązań na sieci gazowe, ciepłownicze i wodociągowe poprzez wdrażanie systemów zintegrowanych inteligentnych pomiarów oraz wspieranie rozwoju lokalnych hybrydowych systemów energetycznych do 2030 r.
- V.7** Integracja polskiego rynku elektroenergetycznego i paliwowego z rynkami regionalnymi oraz zwiększanie roli giełdy w handlu paliwami i energią w celu przygotowania do szerszej integracji w ramach europejskiego wspólnego rynku. Podstawą tego procesu będzie wprowadzenie instrumentów gwarantujących skuteczność prawną uzgodnień dokonywanych – w sposób przejrzysty – między krajowym regulatorem a sektorem energetyki, minimalizując

- tym samym konieczność uruchamiania procesu legislacyjnego, a zarazem przyspieszając tempo wypracowywania rozwiązań i zwiększając ich trwałość.
- V.8** Wzmocnienie roli odbiorców finalnych w zarządzaniu zużyciem energii poprzez wprowadzenie inteligentnych sieci, uelastycznienie taryf, popularyzację wiedzy o możliwości wyboru dostawców oraz upowszechnienie i uproszczenie oznaczeń energochłonności towarów i urządzeń.
 - V.9** Inwentaryzacja i oszacowanie wartości zasobów przyrodniczych na podstawie wspólnej metodologii do 2015 r. oraz - w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju - wpisanie najcenniejszych zasobów do planów zagospodarowania przestrzennego.
 - V.10** Stworzenie systemu zachęt przyspieszających rozwój zielonej gospodarki opartej na efektywnym korzystaniu z zasobów naturalnych, w tym wdrożenie kompleksowego programu rozwoju innowacyjnych technologii środowiskowych, mającego na celu zwiększenie konkurencyjności gospodarki poprzez wsparcie wiodących ośrodków badawczych i przedsiębiorstw.
 - V.11** Zakończenie w perspektywie do 2015 r. realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, którego efektem będzie redukcja ładunku zanieczyszczeń, w tym związków biogenych (azot, fosfor) odprowadzanych do wód.
 - V.12** Wprowadzenie wieloletniego programu monitorowania i ochrony różnorodności biologicznej i przeciwdziałania fragmentacji ekosystemów, zapewniającego funkcjonowanie korytarzy ekologicznych, a także ustanowienie narzędzi finansowania różnorodności biologicznej.
 - V.13** Opracowanie oraz wdrożenie krajowego programu adaptacji do zmian klimatu obejmującego pogłębianie badań dotyczących zmian klimatu oraz - w oparciu o wyniki tych badań - wprowadzenie instrumentów polityki publicznej integrujących działania w poszczególnych sektorach (gospodarki wodnej, rolnictwa, transportu, zdrowia, budownictwa, gospodarki przestrzennej).
 - V.14** Ograniczenie ryzyk związanych z powodzią i ich skutkami poprzez wdrożenie systemu zintegrowanego zarządzania zlewniami oraz odbudowę naturalnej retencji wodnej, a także wdrożenie programów małej retencji wodnej na obszarach szczególnie narażonych na powódź i suszę.

VI. Rozwój regionalny

10 projektów kluczowych

- VI.1** Wprowadzenie rozwiązań dotyczących zagospodarowania przestrzennego, kształtowania przestrzeni publicznej, zdolności do przyciągania kapitału w tym ustawy metropolitalnej, stymulujących szybki rozwój miast.
- VI.2** Modernizacja i budowa infrastruktury miejskiej zarówno „starego” (m.in. transport), jak i nowego typu (m.in. postindustrialna przestrzeń miejska dostosowana do potrzeb klasy kreatywnej) w celu zwiększenia dyfuzji efektów wzrostu.
- VI.3** Rewitalizacja obszarów problemowych w miastach.
- VI.4** Wykorzystanie inwestycji transportowych do stworzenia efektywnego systemu transportu pomiędzy centrami wzrostu, ośrodkami regionalnymi i subregionalnymi/lokalnymi, tak aby do

2030 r. maksymalny czas dojazdu do najbliższego miasta wojewódzkiego dla każdego mieszkańca Polski nie przekraczał 60 min.

- VI.5** Podniesienie jakości kapitału ludzkiego i społecznego na obszarach problemowych w celu mobilizowania lokalnych potencjałów rozwojowych oraz ułatwienia absorpcji impulsów rozwojowych płynących z biegunów wzrostu.
- VI.6** Poprawa dostępności do usług publicznych wysokiej jakości w opiece zdrowotnej, pomocy społecznej, edukacji i kulturze na obszarach peryferyjnych.
- VI.7** Wdrożenie takich mechanizmów polityki rolnej, które będą stymulowały wzrost wielkości gospodarstw i odchodzenie ludności związanej z gospodarstwami rolnymi do zatrudniania w pozarolniczych sektorach gospodarki, tak aby w perspektywie do 2030 r. zakończyć proces modernizacji sektora rolnego.
- VI.8** Stworzenie warunków sprzyjających tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy na wsi i zwiększaniu mobilności zawodowej na linii obszary wiejskie-miasta.
- VI.9** Likwidacja luki cywilizacyjnej pomiędzy wsią a miastem w jakości infrastruktury technicznej w celu poprawy jakości życia ludności z obszarów wiejskich.
- VI.10** Zwiększenie stopnia dyfuzji miasta – wieś w celu dynamizowanie rozwoju zarówno terenów miejskich, jak też obszarów wiejskich.

VII. Transport

6 projektów kluczowych

- VII.1** Poprawa jakości świadczonych usług w zakresie transportu kolejowego poprzez modernizację i rozbudowę głównych linii i infrastruktury kolejowej (w tym dworce), kompleksową modernizacją i/lub wymianę taboru oraz poprawę systemu organizacji i zarządzania w sektorze kolei;
- VII.2** Modernizacja, rozbudowa i utrzymanie sieci dróg krajowych (głównie w ramach TEN-T – bazowej i kompleksowej);
- VII.3** Modernizacja i rozbudowa podstawowej sieci lotnisk i infrastruktury nawigacyjnej, infrastruktury portowej oraz dróg wodnych śródlądowych w celu osiągnięcia parametrów eksploatacyjnych;
- VII.4** Budowa Centralnego Portu Lotniczego (CPL), jako elementu zintegrowanego systemu transportowego;
- VII.5** Budowa i sukcesywne włączanie do ruchu pierwszej linii kolei dużych prędkości (KDP) prowadzącej z Warszawy przez Łódź do Wrocławia i Poznania zintegrowanej z siecią drogową i CPL oraz zakup taboru kolejowego dostosowanego do obsługi KDP;
- VII.6** Rozwój i modernizacja infrastruktury dostępu do portów, zarówno od strony morza, jak i lądu (głównie drogi i koleje),

VIII. Kapitał Społeczny

11 projektów kluczowych

- VIII.1** Przygotowanie i wprowadzenie programu edukacji obywatelskiej na wszystkich poziomach edukacji.
- VIII.2** Wprowadzenie projektów społecznych do programów nauczania.
- VIII.3** Uproszczenie mechanizmów zrzeszania się formalnego i nieformalnego ludzi poprzez ograniczenie procedur i obciążeń dla stowarzyszeń i inicjatyw obywatelskich.
- VIII.4** Promocja aktywności politycznej i obywatelskiej ludzi (poprzez kampanie społeczne, wykorzystywanie nowoczesnych technologii, wprowadzanie nowych technik głosowań i komunikowania się administracji z obywatelami).
- VIII.5** Zmiana zasad finansowania organizacji pozarządowych z budżetu państwa poprzez wprowadzenie zasady finansowania inicjatyw nowatorskich, innowacyjnych oraz tworzenie zachęt dla filantropii prywatnej i korporacyjnej.
- VIII.6** Udostępnienie za pośrednictwem Internetu treści objętych domeną publiczną przez państwowe archiwa i biblioteki publiczne.
- VIII.7** Zwiększenie obecności kultury w życiu codziennym ludzi poprzez stałe zwiększanie dostępności dóbr kultury i kształcenie nawyków kulturowych (promocja czytelnictwa, teatrów, kina).
- VIII.8** Modernizacja infrastruktury oraz rozszerzenie roli społecznych bibliotek lokalnych i ośrodków kultury.
- VIII.9** Stworzenie nowych form finansowania inicjatyw kulturowych i sektora kreatywnego oraz podwyższenie poziomu finansowania do 1% PKB.
- VIII.10** Promocja i prowadzenie otwartej rzetelnej debaty w mediach oraz realizacja misji publicznej telewizji i radia połączona z odpolitycznieniem tych instytucji.
- VIII.11** Realizacja wieloletnich kampanii promocyjnych Polski w celu promocji wizerunku Polski jako kraju nowoczesnego, otwartego, przyjaznego inwestorom.

IX. Sprawne Państwo

12 projektów kluczowych

- IX.1** Podniesienie jakości efektów pracy administracji centralnej i zwiększenie szybkości jej działania poprzez skuteczniejszą koordynację i zarządzanie oraz wzmocnienie zaplecza analitycznego.
- IX.2** Poprawa jakości i zwiększenie szybkości obsługi administracyjnej Obywateli/Obywaterek oraz osób prawnych poprzez użycie nowoczesnych instrumentów zarządzania.
- IX.3** Poprawa jakości tworzonego prawa i przejrzystości sposobu jego tworzenia poprzez wyeliminowanie istniejących nieefektywności i korzystanie z doświadczeń innych krajów.
- IX.4** Wprowadzenie mechanizmu redukcji barier biurokratycznych w obszarze działalności gospodarczej poprzez umiejętne korzystanie z przepływu „know-how” pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym.

- IX.5** Wdrożenie efektywnych procesów deregulacyjnych na poziomie władzy centralnej w oparciu o przyjęte rozwiązanie systemowe i stosowanie obowiązku publikacji raportów z realizacji działań deregulacyjnych jako instrumentu nadzoru i motywacji.
- IX.6** Optymalizacja harmonizacji prawa krajowego i unijnego poprzez zsynchronizowanie ich z działalnością deregulacyjną, w tym prowadzenie stałego nadzoru działań implementacyjnych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.
- IX.7** Diagnoza podstawowych wyzwań wymiaru sprawiedliwości zbierająca dotychczasowe doświadczenia i określająca kierunki zmian w jego funkcjonowaniu.
- IX.8** Analiza ekonomiczna efektywności środków wydatkowanych na wymiar sprawiedliwości w szczególności uwzględniająca liczbę sądów, pracowników, sędziów, prokuratorów etc. w stosunku do liczby rozpraw, pozwów, wyroków, zasadzonych odszkodowań.
- IX.9** Zwiększenie przejrzystości i operacyjnej efektywności oraz sprawności działania wymiaru sprawiedliwości poprzez system pomiaru wyników sądów.
- IX.10** Przeprowadzenie diagnozy działania sektora publicznego pod kątem podniesienia jakości świadczonych usług.
- IX.11** Wdrożenie instrumentów podnoszących jakość świadczonych usług i efektywność działania sektora publicznego w obsłudze Obywateli/Obywaterek.
- IX.12** Poprawa przejrzystości komunikacji rządowej i poziomu aktywności społecznej w procesie tworzenia polityk.

Polska
2030

Trzecia fala nowoczesności.

I. Makroekonomiczne ramy rozwoju Polski do 2030 r.

Wyzwania przed polityką makroekonomiczną do roku 2030

Kryzys lat 2008-2009, który zakończył niemal dwudziestoletni okres szybkiego, globalnego wzrostu gospodarczego i przypomniał, że w gospodarce rynkowej raz na kilkadziesiąt lat następuje szczególnie głębokie osłabienie aktywności ekonomicznej, silniejsze od tego, do którego przywykliśmy w „zwykłym” cyklu koniunkturalnym. Zjawisko to, samo w sobie, nie jest dowodem na upadek czy systemową niewydolność sił rynkowych, a jedynie potwierdzeniem znanej od dawna prawidłowości, że nie jest możliwe nieprzerwanie ponadprzeciętne prosperity, a po szczególnie dużym boomie musi nadejść głębsza korekta. Jeśli niektóre okresy są czasami wyjątkowej pomyślności, w których roczne dynamiki konsumpcji, inwestycji i cen aktywów przekraczają kilkunasto- lub wręcz kilkudziesięcioprocentowe pułapy, to inne lata muszą być nietypowo „chude”, przynosząc niezbędną korektę do historycznie ugruntowanych poziomów.

Mimo, że gospodarki rynkowe rozwijają się cyklicznie, to w horyzoncie wieloletnim jedynymi źródłami wzrostu zamożności społeczeństw niezmiennie pozostają praca, oszczędności, inwestycje i podnoszenie wydajności. Rolą polityki makroekonomicznej jest takie kształtowanie ram fiskalnych i monetarnych gospodarki, by warunki do oszczędzania, inwestowania i pracy były możliwie najbardziej sprzyjające. Jest to szczególnie ważne w wypadku krajów, które jak Polska, nadrabiają wieloletni dystans cywilizacyjny w stosunku do światowej czołówki państw rozwiniętych. O ile w latach 1990-2010 nasz kraj stosunkowo dobrze wykorzystał szanse rozwojowe jakie otworzyły się przed nim po upadku systemu komunistycznego, to jednak nie zdołał osiągnąć na tyle wysokiej i pewnej dynamiki wzrostu, by dogonienie najwyższej rozwiniętych państw Europy przed rokiem 2030, a nawet 2040 było prawdopodobne. Nie doszło w szczególności do pełnej przebudowy polskiego systemu podatkowego i ukształtowania takiej struktury wydatków publicznych, która w adekwatny sposób odpowiadałaby na wyzwania teraźniejszości i przyszłości, zapewniając trwałą stabilność finansom publicznym bez ograniczania ambicji modernizacyjnych w zakresie edukacji, zdrowia, nauki i infrastruktury.

Głównym wyzwaniem stojącym przed polską polityką fiskalną i (w mniejszym stopniu) monetarną w latach 2010-2030 jest zmiana tego stanu rzeczy. Ponieważ średniookresowe perspektywy wzrostu gospodarki globalnej, w tym zwłaszcza europejskiej będą w najbliższej dekadzie prawdopodobnie gorsze niż ostatnim dziesięcioleciu, dbałość o ukształtowanie wyróżniającej się w skali OECD polityki makroekonomicznej jest szczególnie ważna. W najbliższych dwudziestu latach nasilać się bowiem będzie, już dziś wysoka, światowa konkurencja o surowce, kapitał, pracę i technologię, a jednocześnie w wielu krajach nasili się proces szybkiego starzenia się ludności, zwiększając napięcia na rynku pracy i w finansach publicznych. Polska nie tylko nie będzie wyłączona z tych procesów, lecz nawet, jako kraj relatywnie ubogi w porównaniu do innych uprzemysłowionych gospodarek Europy, będzie szczególnie wrażliwa na ich negatywne następstwa. Utrzymanie wysokiego wzrostu gospodarczego, gwarantującego Polsce zniwelowanie znacznej części dystansu do najwyższej rozwiniętych państw Zachodu w ciągu następnych 20 lat, nie będzie możliwe o ile znaczącej rewizji nie ulegnie dotychczasowe regulacyjne i instytucjonalne *status quo* polskiej polityki publicznej. W niniejszej części DSRK przedstawiamy główne założenia tej rewizji, wskazując jak muszą zostać zmienione proporcje między głównymi strumieniami dochodów i wydatków publicznych, aby możliwe stało się zmienienie Polski w kraj w pełni nowoczesny, zdolny do skutecznej konkurencji w warunkach zintegrowanej gospodarki globalnej.

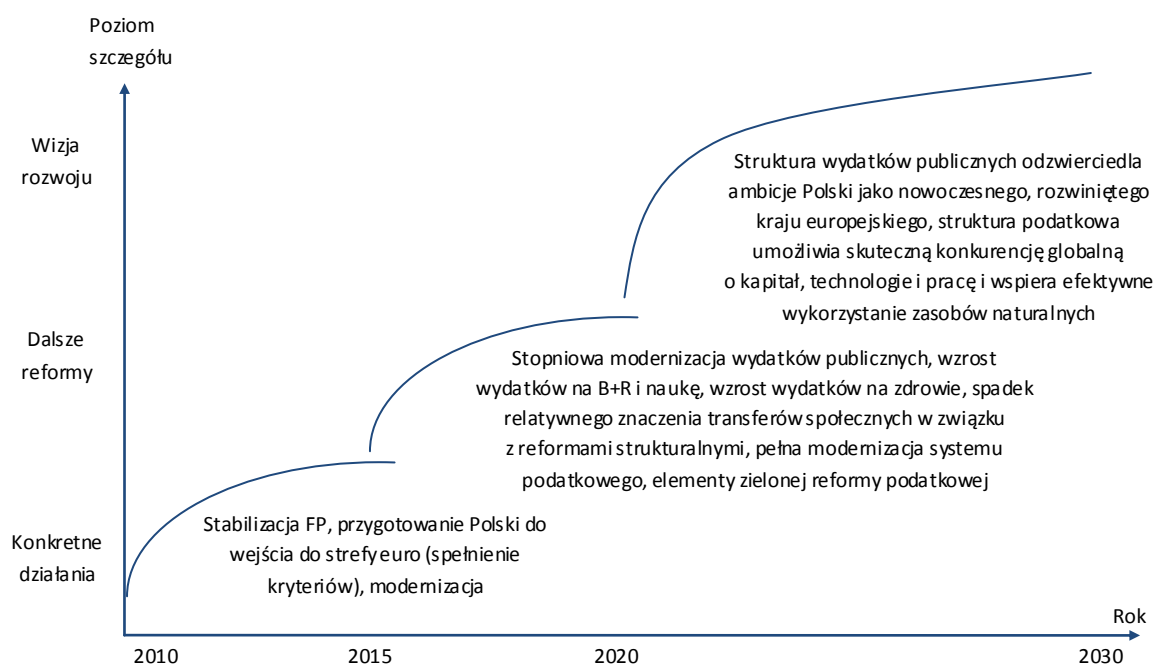
Wizja polityki makroekonomicznej do roku 2030

Polityka makroekonomiczna pełni służebną rolę w stosunku do pozostałych obszarów polityki rozwoju. Jej głównym zadaniem jest stworzenie ogólnych ram w jakich wdrażane są instrumenty polityki rynku pracy, społecznej, transportowej itp. Wymaga to w szczególności osiągnięcia spójności między wdrażaną strategią fiskalną, a postawionymi założeniami strategicznymi innych obszarów interwencji publicznej, tak by wyposażyć politykę rozwoju w niezbędne instrumentarium jej realizacji. Jednocześnie polityka makroekonomiczna musi być prowadzona w sposób gwarantujący stabilne i dobre warunki gospodarowania podmiotom prywatnym, a więc minimalizować ryzyko działalności, nie potęgować cyklu koniunkturalnego i zmniejszać długookresowe stopy procentowe.

Do roku 2030 jakość polskiej polityki fiskalnej zostanie znacznie zwiększona, a jej kształt dostosowany do głównego wyzwania stojącego przed polityką rozwoju w tej perspektywie czasowej jakim jest przekształcenie Polski w nowoczesną, efektywnie wykorzystującą zasoby, innowacyjną i zdolną do efektywnej konkurencji międzynarodowej, w pełni rozwiniętą gospodarkę rynkową.

Oznacza to po pierwsze, że struktura wydatków publicznych zostanie stopniowo, lecz konsekwentnie i dogłębnie przekształcona, tak by pozycje prorozwojowe obejmujące badania i rozwój, naukę, zdrowie, edukację, a także inwestycje w infrastrukturę podstawową zyskały łącznie znacznie większą rangę w priorytetach polityki państwa niż ma to miejsce dziś. By nie zwiększać całkowitego ciężaru fiskalnego nałożonego na gospodarkę konieczne będzie adekwatne dostosowanie innych pozycji wydatkowych w tym zwłaszcza relatywnie mniej istotnych części konsumpcji publicznej oraz transferów społecznych. Będzie to możliwe dzięki realizacji m.in. takich zadań stawianych przed polityką rozwoju jak wydłużenie okresu aktywności zawodowej w przebiegu życia, zwiększenie mobilności zawodowej ludności, poprawa efektywności instytucji państwa i podniesienie jakości usług publicznych.

Rysunek 1.1 Wizja polityki makroekonomicznej do roku 2030



Modernizacja struktury wydatków publicznych do roku 2030 oznacza w szczególności, że w tym horyzoncie publiczne nakłady na naukę oraz badania i rozwój osiągną poziom zbliżony do innych państw rozwiniętych. Stanie się to jednak stopniowo, w trwającym 20 lat ciągłym procesie zwiększania udziału tego typu wydatków w budżecie państwa, któremu towarzyszyć będzie konsekwentna, nakierowana na wzrost wydajności, przebudowa mechanizmów funkcjonowania sektora nauki. Podobnie, wypełnienie luki w infrastrukturze publicznej dzielącej Polskę od reszty Europy wiąże się z koniecznością utrzymania przez najbliższe 20 lat wysokich wydatków inwestycyjnych oraz koniecznością zapewnienia stabilnych źródeł finansowania adekwatnych inwestycji restytucyjnych tak wytworzonego kapitału publicznego w przyszłości. Z kolei, dostosowaniu do zmieniających się wymogów, starzejącego się i oczekującego większego zakresu, lepszej opieki zdrowotnej społeczeństwa ulegną publiczne wydatki na zdrowie, zaś w ślad za zmieniającą się liczebnością młodzieży zmieniają się także priorytety i skala prowadzonych przez państwo działań edukacyjnych przy jednoczesnym wzroście ich efektywności.

Obok daleko idącej, choć ewolucyjnej, przebudowy struktury wydatków publicznych, do roku 2030 znaczącej przemianie ulegnie także polski system podatkowy. Konkurencja podatkowa jest obok konkurencji regulacyjnej, infrastrukturalnej, kompetencyjnej i innowacyjnej jednym z pięciu głównych wymiarów globalnego współzawodnictwa o deficytowe zasoby kapitału, technologii i wysokokwalifikowanej pracy. Polska polityka publiczna do roku 2030 przekształci się w sposób gwarantujący, że konkurencyjność kraju w każdym z wymienionych aspektów istotnie zwiększy się względem sytuacji obecnej. W przypadku systemu podatkowego oznacza to, że zarówno wymiar jak i konstrukcja poszczególnych typów podatków będą w możliwie najmniejszy sposób (przy założonej skali wydatków) zniekształcać alokację zasobów w gospodarce, a więc akumulację kapitału, podaż i popyt na pracę, a także zdolność do kreowania innowacji. Oznacza to, że do roku 2030 system podatkowy zostanie ukształtowany w sposób spójny ze strategicznymi celami rozwojowymi naszego kraju, przy czym jego modernizacja będzie już w najbliższych latach postawiona wyraźnie wyżej na liście priorytetów publicznych niż miało to miejsce w ostatnim 20 leciu. W szczególności, już w najbliższym dziesięcioleciu ukształtuje się docelowy mix podatkowy preferujący pracę nad bierność, oszczędzanie i inwestowanie nad bieżącą konsumpcją, a także podnoszenie indywidualnych i grupowych kompetencji i postawy kreatywne nad pasywność i brak innowacyjności.

Obok zmian w strukturze wydatków i dochodów publicznych, priorytetem polityki makroekonomicznej w latach 2010-2030 będzie wyeliminowanie wszystkich tych ryzyk agregatowych, których źródło leży bezpośrednio w działaniach państwa w skali makro. Oznacza to więc między innymi ustabilizowanie finansów publicznych poprzez zagwarantowanie takiej relacji między wydatkami a dochodami państwa aby średnia wartość w cyklu koniunkturalnym deficytu sektora finansów publicznych była wyraźnie niższa od przeciętnego tempa wzrostu gospodarczego. Tylko w ten sposób możliwe będzie wyeliminowanie ryzyka nieustannego wzrostu zadłużenia polskiego państwa i jego zmniejszenie. Będzie to wymagało zarówno działań zmniejszających wydatki, jak i tych, które zwiększają dochody publiczne. W obu wypadkach celem będzie zwiększenia efektywności i stabilności ekonomicznej polskiej gospodarki w skali makro.

Ryzyka związane z polityką monetarną zostaną znacznie zmniejszone dzięki pełnemu przygotowaniu Polski do silnego członkostwa w strefie euro oraz nadzorowi finansowemu i bankowemu dbającemu o zachowanie bezpiecznych proporcji między aktywnością instytucji finansowych a potrzebami rosnącej gospodarki, w pełnej zgodzie z międzynarodowymi standardami w tym zakresie.

Cele polityki makroekonomicznej

Wprowadzenie

Przed polityką fiskalną i monetarną stawia się zwykle dwa cele. Po pierwsze, mają one służyć takiej alokacji zasobów: ziemi, pracy i kapitału, by szanse na osiągnięcie wysokiej dynamiki gospodarczej w horyzoncie wieloletnim i perspektywa trwałego wzrostu dobrobytu były jak największe. Po drugie, mają zwiększać zdolność gospodarki do absorbowania zaburzeń (szoków) makroekonomicznych i podnosić jej stabilność w cyklu koniunkturalnym, a więc minimalizować straty dobrobytu jakie wiążą się zarówno z okresami recesji, w których zyski przedsiębiorstw spadają, a bezrobocie i zagrożenie ubóstwem rosną, jak i z czasami szczególnie dobrej koniunktury, w których zwielokrotnia się ryzyko podjęcia nietrafionych projektów inwestycyjnych, a dynamika konsumpcji osiąga pułapy niemożliwe do utrzymania w perspektywie wieloletniej.

Niekiedy, obok podkreślania alokacyjnej i stabilizacyjnej funkcji polityk makroekonomicznych wskazuje się na nie, a zwłaszcza na politykę fiskalną, jako na niezbędny techniczny środek wspomagający osiągnięcie pożądanego poziomu równości między różnymi grupami społecznymi, w tym zwłaszcza równości majątkowej i dochodowej. W tym ujęciu polityka makroekonomiczna nie ogranicza się więc do stworzenia właściwych ram dla średnio i długookresowej polityki rozwoju, uzupełnionych o zadanie stabilizacji gospodarki w cyklu koniunkturalnym, lecz także ma za zadanie służyć redystrybucji dochodu i majątku między różnymi grupami społecznymi. W niniejszej części DSRK koncentrujemy się jednak jedynie na pierwszych dwóch z wymienionych celów strategicznych stawianych polityce makroekonomicznej, pozostawiając kwestie redystrybucyjne innym częściom Strategii.

Celem strategicznym polityki makroekonomicznej prowadzonej do roku 2030 będzie budowa efektywnych ram fiskalnych i monetarnych odpowiadających potrzebom kraju rozwiniętego, jakim stawać się będzie Polska do roku 2030. Ram, które będą służyć szybkiej konwergencji Polski do rozwiniętych gospodarek Europy Zachodniej i Ameryki w perspektywie najbliższego dwudziestolecia i wspierać konkurencyjność Polski w zglobalizowanym świecie roku 2030. Osiągnięcie celu strategicznego możliwe będzie dzięki realizacji dwóch celów szczegółowych.

Cel szczegółowy 1: Wspieranie prorozwojowej alokacji zasobów w gospodarce oraz stworzenie warunków dla wzrostu oszczędności i inwestycji oraz podaży pracy w skali makro.

Cel szczegółowy 2: Podniesienie adaptacyjności polskiej gospodarki do szoków makroekonomicznych oraz skuteczności polityki stabilizacyjnej.

Realizacji celów szczegółowych służyć będą działania podejmowane w ramach czterech celów operacyjnych. Szczegółową hierarchię wewnętrzną makroekonomicznych ram Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju do roku 2030 prezentuje następujący schemat:

Cel strategiczny: Przekształcenie Polski w nowoczesną, efektywnie wykorzystującą zasoby, innowacyjną i zdolną do skutecznej konkurencji międzynarodowej w pełni rozwiniętą gospodarkę rynkową.

Cel szczegółowy 1:

Wspieranie prorozwojowej alokacji zasobów w gospodarce oraz stworzenie warunków dla wzrostu oszczędności i inwestycji oraz podaży pracy i innowacji w skali makro

Cel szczegółowy 2:

Podniesienie adaptacyjności polskiej gospodarki do szoków makroekonomicznych oraz skuteczności polityki stabilizacyjnej

Cel operacyjny 1.1:
Reorientacja struktury wydatków publicznych na rzecz wydatków prorozwojowych

Cel operacyjny 1.2:
Minimalizacja zniekształceń w alokacji zasobów wywołanych przez system podatkowy

Cel operacyjny 2.1:
Stworzenie przestrzeni dla fiskalnej polityki stabilizacyjnej – zmniejszenie długu publicznego i kontrola deficytu w cyklu koniunkturalnym

Cel operacyjny 2.2:
Konwergencja realnych stóp procentowych, wejście do strefy euro

Wszystkie 25 decyzji Strategii oraz 100 kluczowych projektów w niej wymienionych jest bezpośrednio lub pośrednio powiązanych z przedstawionymi w niniejszym rozdziale ramami makroekonomicznymi. W sposób bezpośredni odnoszą się do nich następujące siedem decyzji strategicznych :

Decyzje strategiczne związane z ramami makroekonomicznymi DSRK

1. Trwałe zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych

Wprowadzić pakiet zmian w finansach publicznych (w latach 2012-2013) gwarantujący długoterminowe oszczędności w wydatkach i wzrost dochodów (także poprzez poszerzenie bazy podatkowej), w celu osiągnięcia trwałej stabilizacji finansów publicznych. Rozwiązania te powinny na stałe zmniejszać deficyt sektora finansów publicznych do 0% PKB i pozwolić na trwałe uniknięcie przekroczenia progu długu publicznego 50%.

2. Realokacja w wydatkach publicznych na rzecz rozwoju

Uruchomić w 2012 r. i zagwarantować proces konsekwentnej realokacji wydatków publicznych tak, by łączny udział wydatków na rzecz dziedzin prorozwojowych (edukacja, zdrowie, infrastruktura - transportowa, komunikacyjna, środowiskowa, badania i rozwój, kultura) w ogóle wydatków publicznych wzrósł o 4 pp i wyniósł w kolejnych latach od 17,6% do 18,1% PKB .

3. Zbilansowanie systemu ubezpieczeń społecznych

Maksymalnie zbilansować (w latach 2012-2013) koszty utrzymania systemu ubezpieczeń społecznych (emerytalnych, rentowych, zdrowotnych) oraz przywrócić związek między składką a zakresem zabezpieczenia, tak aby ograniczyć generowanie bieżącego deficytu i długu publicznego w przyszłych latach.

4. Warunki dla wzrostu oszczędności i inwestycji

Wprowadzić rozwiązania instytucjonalne i podatkowe (w latach 2012-2015) promujące oszczędzanie i produktywnie inwestowanie na rzecz przyszłości poprzez przesunięcie ciężarów podatkowych na rzecz podatków konsumpcyjnych i stworzenie warunków dla oszczędzania na starość w efektywnym II Filarze i dodatkowych ubezpieczeniach III Filaru.

5. Aktywizacja rezerw na rynku pracy

Wdrożyć w latach 2012-2015 programy aktywizacji rezerw na rynku pracy, aby zwiększyć poziom zatrudnienia do 75% do 2030 r. (utrzymanie liczby zatrudnionych w 2020 r. na poziomie 16,5 mln osób i zwiększenie tej liczby do 17,5 mln w 2030), poprzez związanie osób niepełnosprawnych z otwartym rynkiem pracy, umożliwienie wcześniejszego startu młodych osób na rynku pracy, podniesienie aktywności zawodowej kobiet, realizację programów 50+ i 60+ oraz przygotowanie i rozpoczęcie procesu zrównania wieku emerytalnego obu płci i jego przesunięcie.

14. Konkurencyjność nauki i rozwój B+R

Wzmocnić konkurencyjność nauki i innowacyjność gospodarki poprzez wzrost nakładów na B+R do 3% PKB w 2030 r., poprawę wiedzy o zarządzaniu własnością intelektualną i komercjalizacji wyników prac badawczych, wzmocnienie procesów konkurencji w nauce w dostępie do środków na badania, poprawę jakości szkolnictwa wyższego dzięki ocenie uczelni opartej o realne efekty kształcenia i powiązaniu wysokości finansowania uczelni z osiąganymi wynikami.

17. Zwiększenie dostępności transportowej w Polsce

Zwiększyć dostępność transportową i nasycenie infrastrukturą w Polsce (drogi, koleje, lotniska) oraz zoptymalizować zarządzanie transportem do 2020 r. poprzez stworzenie modelu finansowego łączącego budżet państwa, środki UE, pieniądze z rynku kapitałowego, od inwestorów prywatnych lub z pojawiających się nowych instrumentów gwarancji kredytowych, a w drugiej dekadzie wprowadzić model samofinansowania systemu transportowego poprzez łączenie opłat użytkowników i podatków ogólnych.

Cel szczegółowy 1: Wspieranie prorozwojowej alokacji zasobów w gospodarce oraz stworzenie warunków dla wzrostu oszczędności i inwestycji oraz podaży pracy i innowacji w skali makro

Wprowadzenie

W dokumencie „Polska 2030 – wyzwania rozwojowe” zwróciliśmy uwagę, że jedną z najłagodniejszych stron gospodarki polskiej w ostatnim 20-leciu były niskie, kształtujące się wyraźnie poniżej 20 % PKB, stopy oszczędności i inwestycji krajowych. W sytuacji, gdy luka kapitałowa i infrastrukturalna między Polską, a krajami rozwiniętymi jest bardzo wysoka, a światowy postęp technologiczny koncentruje się w kapitałochłonnych gałęziach gospodarki, podniesienie stopy inwestycji jest warunkiem *sine qua non* zwiększenia potencjalnej stopy wzrostu gospodarczego w naszym kraju. Niskie oszczędności i inwestycje krajowe utrudniają, bowiem włączenie się Polski do międzynarodowego wyścigu technologicznego w stopniu odpowiadającym intelektualnemu i populacyjnemu potencjałowi naszego kraju. Ograniczenie to staje się tym bardziej wiążące im Polska staje się zamożniejsza, a więc, gdy mechanizmy wzrostu oparte o czystą imitację wyczerpują się. Niski poziom oszczędności i inwestycji krajowych przenosi się, więc na niepełne wykorzystanie możliwości rozwojowych Polski i wydłuża czas niezbędny na osiągnięcie pełnej konwergencji dobrobytu społecznego do poziomu właściwego dla państw rozwiniętych.

Na oszczędności i inwestycje w skali makro składa się część publiczna oraz prywatna. Polityka społeczno-gospodarcza rządu ma bezpośredni i pośredni wpływ na obie te wielkości. Bezpośrednio oddziałuje ona na ich skalę poprzez publiczne wydatki inwestycyjne oraz (w szerszej perspektywie) poprzez osiągnięte nadwyżki lub deficyty budżetowe (oszczędności lub dysoszczędności publiczne). Polityka gospodarcza oddziałuje też pośrednio na oszczędności i inwestycje prywatne poprzez tworzoną przez siebie infrastrukturę regulacyjną i instytucjonalną, która może skłaniać lub zniechęcać firmy i gospodarstwa domowe do akumulacji kapitału. Analogicznie, wpływ jaki na produktywność sektora prywatnego wywierają zakumulowany w gospodarce kapitał ludzki i dostępna infrastruktura podstawowa, zależy pośrednio od polityki fiskalnej, gdyż obie te wielkości współkształtowane są przez wydatki publiczne przeznaczone na edukację, badania naukowe oraz inwestycje w infrastrukturę transportową i energetyczną. Niebagatelną rolę dla poziomu oszczędności i inwestycji w skali makroekonomicznej odgrywa także konstrukcja systemu podatkowego, przy czym, o ile generalnie rzecz biorąc wszystkie kategorie podatków zniekształcają rynkową alokację zasobów, obniżając poziom produktu i zatrudnienia, to oddziaływanie niektórych z nich jest w tym względzie relatywnie bardziej a innych relatywnie mniej negatywne, m.in. dzięki różnicom jakie poszczególne podatki wywierają na podaż kapitału i pracy. Podobnie jest w wypadku różnych kategorii wydatkowych, których wpływ na zachowania ekonomiczne gospodarstw domowych i firm jest odmienny. Dotyczy to zwłaszcza transferów społecznych skierowanych do zdolnych do pracy osób w wieku produkcyjnym (obecnie 15-64, w roku 2030 15-67), które nie tylko oddziałują ujemnie na podaż pracy lecz także na stopę inwestycji i podaż kapitału, negatywnie odbijając się na perspektywach wzrostu zarówno w krótkim jak i długim okresie.

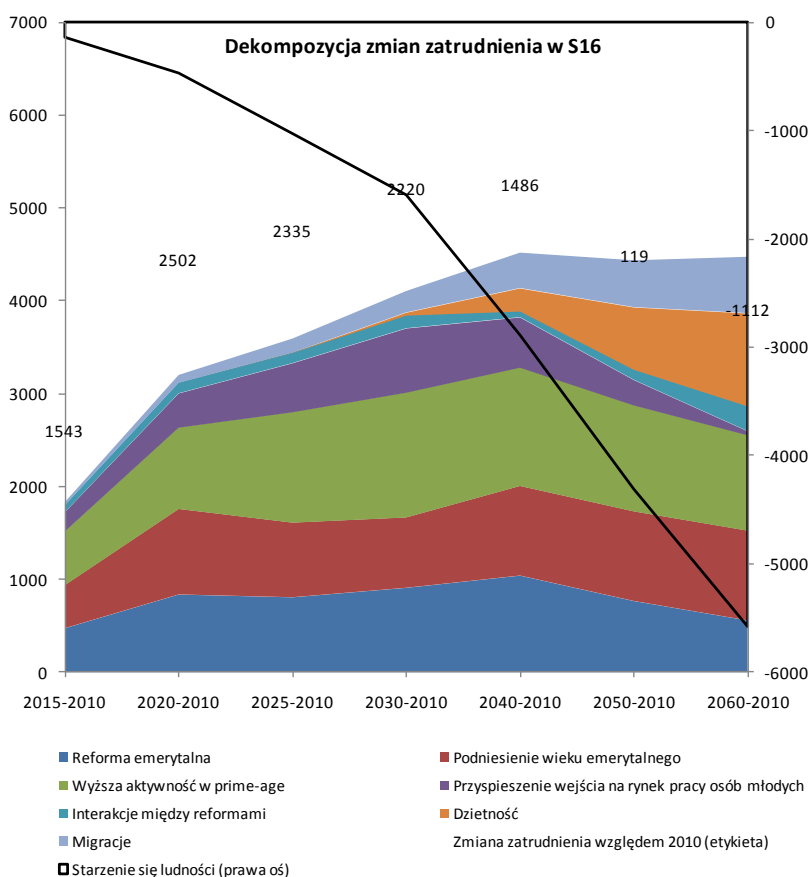
Cel operacyjny 1.1: Reorientacja struktury wydatków publicznych na rzecz wydatków pro-rozwojowych

Wzrostowi oszczędności i inwestycji – zarówno tych prywatnych jak i publicznych - sprzyjać będzie stopniowa zmiana struktury wydatków państwa z obecnej, nastawionej na konsumpcję bieżącego produktu, pasywność i bierność, w kierunku takiej, w której ranga inwestowania w produkt przyszły jest znacznie większa, a praca, innowacyjność i zapobiegliwość są postrzegane jako główne źródła pomysły gospodarczej w średnim i długim okresie, a przez to preferowane przez wybór publiczny.

Po pierwsze praca i zdrowie

Oznacza to więc przede wszystkim zmniejszenie do roku 2030 o około 3% PKB wydatków o charakterze stricte transferowym, w tym zwłaszcza emerytalnych i rentowych, czemu sprzyjać będą zarówno te już wdrożone jak i dopiero planowane w Strategii reformy strukturalne. Ich podstawowym celem i efektem ekonomicznym będzie zrównoważenie okresu pracy zawodowej i emerytury/renty w przebiegu życia i dostosowanie proporcji obu tych faz życia do intensywnych wyzwań demograficznych, przed którymi stanie Polska w najbliższym 20-leciu.

Rysunek 1.2 Spadek liczby pracujących w wyniku procesów demograficznych w scenariuszu braku zmian (oś prawa) oraz łączny potencjał reform rynku pracy dla przeciwdziałania skutkom tego procesu w latach 2010-2060.



Źródło: Maciej Bukowski, Piotr Lewandowski. 2010. „Makroekonomia cyklu życia.” W *Zatrudnienie w Polsce 2008 – praca w cyklu życia*. red. Maciej Bukowski. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.

W chwili obecnej Polska znajduje się wśród europejskich maruderów pod względem aktywności zawodowej i wskaźnika zatrudnienia. Tylko wielowymiarowy pakiet reform¹ umożliwi neutralizację niekorzystnych makroekonomicznych konsekwencji zmian demograficznych, jakie kształtować będą Polską gospodarkę w najbliższych dziesięcioleciach. Niepodjęcie reform systemu emerytalnego, edukacyjnego i rynku pracy oznaczać będzie (por. Rysunek 1.2), że do roku 2030 liczba pracujących obniży się o niemal 1,5 miliona osób tj. o około 10 proc stanu obecnego, by po tej dacie spadać dalej i w roku 2050 sięgnąć zaledwie ok. 10-11mln osób tj. ok. 4-5 mln mniej niż dziś. Aktywna polityka publiczna może przeciwstawić się temu negatywnemu scenariuszowi pod warunkiem pełnego wdrożenia pakietu decyzji obejmującego:

1. działania wzmacniające związanie z rynkiem pracy osób starszych (harmonizacja specjalnych systemów emerytalnych z systemem powszechnym, stopniowe zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn co najmniej na poziomie 65 lat, harmonizacja systemu rentowego z systemem emerytalnym),
2. zmiany wspierające szerszą partycypację w zatrudnieniu osób młodych i kobiet (obniżenie wieku szkolnego do 6 lat, system instytucjonalnej opieki nad dziećmi, proaktywna orientacja programów studiów, zwiększenie rangi dyplomu licencjata i racjonalności ekonomicznej decyzji o studiowaniu na poziomie magisterskim).

Elementy tego pakietu są składnikami niniejszej Strategii i zostały szczegółowo opisane w rozdziale poświęconym kapitałowi ludzkiemu i demografii. Makroekonomiczny koszt zaniechania tych reform mierzony trwałą utratą poziomu wytwarzanego bogactwa w roku 2030 wyniosłby ok. 4% PKB (względem scenariusza z reformami), a więc blisko 60 mld złotych w cenach roku 2010. Dla finansów publicznych oznacza to stratę rządu 2% PKB czyli ok. 30 mld złotych w cenach stałych roku 2010. Przeprowadzenie wymienionych reform strukturalnych będzie miało skutek odwrotny – wskaźnik zatrudnienia wzrośnie do 75% ludności w wieku 15-65 lat, zwiększając PKB, dochody ludności i wpływy podatkowe, a zmniejszając sferę ubóstwa i nieproduktywne wydatki publiczne. Reformy będą więc służyć stabilizacji makroekonomicznej, wzmocnią konkurencyjność polskiej gospodarki i podniosą zamożność Polaków.

Starzenie się ludności i zmiany proporcji między liczebnością osób młodych i starszych w populacji pociągną za sobą konieczność zmian w strukturze wydatków publicznych nie tylko w obszarze emerytalnym i rentowym, lecz także w dwóch innych obszarach tj. wydatkach na zdrowie i edukację. W tym pierwszym wypadku zakłada się w Strategii stopniowy wzrost wydatków do roku 2030 o ok. 1% PKB, co wiązać się będzie zarówno z koniecznością podniesienia standardów w opiece zdrowotnej, jak i ze znacznym wzrostem w populacji odsetka ludzi w wieku, w którym zachorowalność jest większa. Z kolei, wynikający także z procesów demograficznych, przewidywany spadek liczby uczniów szkolnictwa powszechnego oraz studentów szkolnictwa wyższego pozwoli na niewielkie zmniejszenie (o ok. 0,5% PKB) wydatków publicznych na cele edukacyjne bez jednoczesnego spadku, a nawet przy wzroście, jakości świadczonych w tym zakresie usług publicznych.

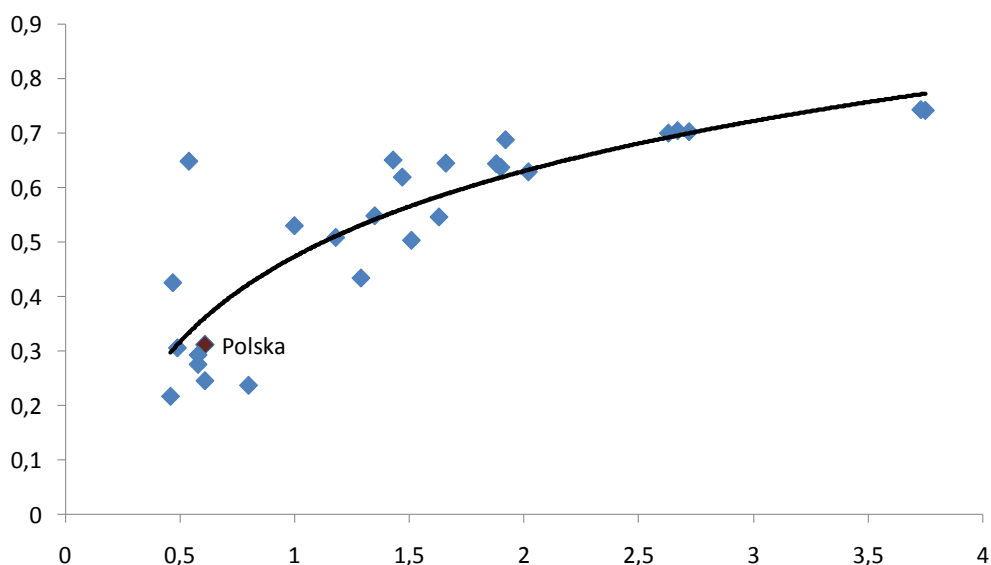
¹ obliczenia por. Maciej Bukowski, Piotr Lewandowski. 2010. „*Makroekonomia cyklu życia.*” W *Zatrudnienie w Polsce 2008 – praca w cyklu życia*. red. Maciej Bukowski. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.

Po drugie innowacje

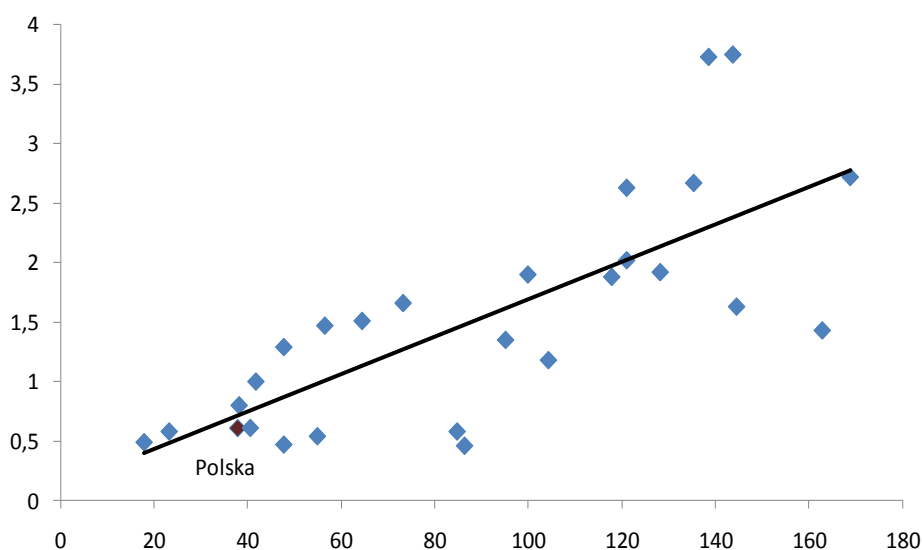
W dekadzie 2010-2020 Polska musi być krajem szybko nadganiającym zaległości względem Zachodu. Oznacza to, że za dziesięć lat stanie się krajem aspirującym do statusu państwa wysoko rozwiniętego, aktywnie włączającego się w światową konkurencję innowacyjną, regulacyjną i kapitałową. Realizacja tego scenariusza w modelu odziedziczonym po okresie transformacji, w którym innowacje importowane są z lepiej rozwiniętych państw świata nie będzie możliwa. Dlatego Strategia zakłada stopniowy wzrost rangi wydatków na naukę oraz badania i rozwój w całkowitych wydatkach publicznych już w najbliższym dziesięcioleciu i kontynuację tak zapoczątkowanego trendu w latach następnych. Aktywne włączenie się Polski w międzynarodową konkurencję innowacyjną jest warunkiem koniecznym utrzymania wysokiej dynamiki wzrostu w latach 2020-2030, gdy podnoszenie konkurencyjności w oparciu o poprawę infrastruktury transportowej i regulacyjnej zacznie przynosić mniejsze korzyści niż w dekadzie 2010-2020. Polska nie może przy tym popełnić błędów niektórych innych krajów europejskich, które jak Portugalia czy Grecja zaniedbały inwestowanie w innowacyjność i długofalowy rozwój, a przez to napotkały na nieprzekraczalną barierę swojego rozwoju, zatrzymując się w połowie drogi między krajami o średnim i wysokim dochodzie per capita. Czysto imitacyjny model rozwoju – właściwy dla państw nisko i średnio rozwiniętych – nie jest bowiem wystarczający dla tych krajów, których ambicją jest dołączenie do pierwszej ligi światowej. Kraje, które, jak kiedyś Finlandia, Japonia, Tajwan czy Korea Południowa, to zrozumiały, na trwałe dołączyły do grona państw rozwiniętych. Dziś tą drogą podążają Czechy, Słowacja i Estonia. Powinna do nich dołączyć także Polska.

Sprostanie międzynarodowej konkurencji w obszarze badań naukowych i prac rozwojowych jest więc jednym z kluczowych wyzwań stojących przed polską polityką rozwoju w najbliższym dwudziestolecu. Nie będzie ono możliwe bez znacznego zwiększenia wydatków na te cele w budżecie państwa. O ile bowiem obecny poziom wydatków na B+R w Polsce odpowiada mniej więcej poziomowi rozwoju gospodarczego Polski, to już zaledwie za kilka lat tak nie będzie. Jak pokazują doświadczenia państw rozwiniętych (por. Rysunek 1.3) już w najbliższej dekadzie stopniowe zwiększanie publicznych i prywatnych wydatków na innowacje stanie się rozwojową koniecznością. Co ważne (por. Rysunek 1.4), publiczne wydatki na innowacyjność są, pod warunkiem stworzenia odpowiedniej infrastruktury regulacyjnej oraz konkurencyjnych i otwartych zasad ubiegania się o środki na innowacje, w pełni komplementarne względem wydatków prywatnych. Komplementarność publicznych i prywatnych wydatków na badania i rozwój oznacza, że uzupełniają się one wzajemnie. Tym samym znaczny wzrost innowacyjności polskiej gospodarki, nie będzie możliwy bez zwiększenia nakładów publicznych na ten cel. Jednocześnie zwiększenie publicznych wydatków na naukę i innowacyjność wedle zasad przedstawionych szczegółowo w odrębnym rozdziale Strategii doprowadzi do pojawienia się efektów mnożnikowych, adekwatnego wzrostu nakładów prywatnych na te cele, a w konsekwencji przestawienia stricte imitacyjnego modelu wzrostu gospodarczego w Polsce na ścieżkę innowacyjną.

Rysunek 1.3 Udział nakładów przedsiębiorstw w nakładach na B+R ogółem w zależności od ogólnego poziomu nakładów na B+R (komplementarność publicznych i prywatnych nakładów na B+R)



Rysunek 1.4 Nakłady na B+R jako odsetek PKB w zależności od poziomu PKB per capita (wg kursu wymiany) (UE-27 = 100)



Źródło: Instytut Badań Strukturalnych. 2010. *Ocena wpływu polityki spójności na wzrost konkurencyjności i innowacyjności polskich przedsiębiorstw i gospodarki*. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.

Dlatego w Strategii zakładamy zwiększenie publicznych wydatków na cele badawczo – rozwojowe oraz naukę w perspektywie roku 2030 z ok. 0.4% PKB dziś do 1.7% PKB. Biorąc pod uwagę doświadczenia innych krajów rozwiniętych można szacować, że pozwoli to w perspektywie 20 letniej na zwiększenie całkowitych (publicznych i prywatnych) nakładów na B+R w Polsce do ok. 3-3.5% PKB). W wydatkach publicznych szczególne miejsce zajmą nakłady na badania podstawowe, które wzrosną do 1.0 % PKB, lecz państwo będzie wspierało także prace badawcze i rozwojowe na poziomie 0.7 % PKB. Zwiększeniu ulegną zwłaszcza środki publiczne przeznaczane na kluczowe dla

rozwoju obszary badawcze: zdrowie, ochronę środowiska, edukację, a także sprawy gospodarcze (IT, wysokie technologie etc.). W ramach środków na B+R (ogólne usługi publiczne) proponuje się wydzielić specjalny fundusz na analizy społeczne, ekonomiczne, kulturalne, międzynarodowe itp. skierowany na zasadach otwartego, przejrzystego i konkurencyjnego dostępu do niezależnych organizacji pozarządowych o charakterze think-tanków. Fundusz ten powinien sięgnąć 0.05 % PKB w roku 2020 i 0.1 % PKB w roku 2030. Posunięcie to będzie odpowiedzią na rosnącą światową konkurencję na rynku idei, w której pozycja międzynarodowa poszczególnych państw jest coraz silniej zależna od potencjału ich ośrodków analitycznych i ich wewnętrznej zdolności do szybkiego reagowania na rodzące się wyzwania rozwojowe i kreowania nowych idei publicznych.

Samo podwyższenie nakładów, w tym w szczególności na badania i rozwój oraz wzrost innowacyjności, nie będzie wystarczające, jeżeli równoległe nie będą prowadzone zasadnicze zmiany w zakresie zasad finansowania badań naukowych, zarządzania nauką oraz zmiany struktury nauki w Polsce. Środki finansowe pochodzące z budżetu państwa powinny być rozdzielane w otwartym systemie konkursowym, także niezależnym (niepublicznym) instytucjom badawczym i przedsiębiorcom, a ranga badań podstawowych powinna ulec wzmocnieniu. Jednocześnie wzmocnieniu powinny ulec mechanizmy współpracy między jednostkami badawczymi a przedsiębiorcami, tak by polski sektor nauki był jednocześnie zdolny do zapewnienia wysokokwalifikowanych kadr firmom jak i do częstszej komercjalizacji wyników prowadzonych badań. Dotacja (tzw. statutowa) do jednostek publicznych powinna być stopniowo, zgodnie z założeniami ustawy o zasadach finansowania nauki, zastępowana przez środki uzyskiwane przez uczonych i instytucje badawcze (w tym niepubliczne) w ramach grantów badawczych. Stosowana winna być przy tym zasada otwartości, w której publiczne i niepubliczne (prywatne, pozarządowe) naukowe instytucje badawcze traktowane są na równych zasadach, a preferencja dla jakości, pomysłowości i elastyczności organizacyjno-instytucjonalnej zastąpi wysoce sformalizowany i nieefektywny system finansowania nauki funkcjonujący obecnie.

Utworzenie Narodowego Centrum Nauki oraz zmiany w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju będą sprzyjały wprowadzaniu finansowania „bottom-up” i „top-down”, czyli z jednej strony zapewnione zostanie finansowanie projektów zgłaszanych przez naukowców, a jednocześnie, po określeniu przez rząd priorytetów badawczych, także tych badań, które mają znaczenie dla strategicznych celów państwa. Przekształcenia publicznych jednostek badawczo rozwojowych, połączone z rzetelnym audytem i ewaluacją oraz zróżnicowaniem finansowania spowodują, że zwiększy się innowacyjność i aplikacyjność prowadzonych w tych ośrodkach badań naukowych. Zasada równego traktowania w dostępie do środków organizacji niepublicznych będzie sprzyjała podnoszeniu konkurencyjności nauki jako całości. Także przesunięcie części środków finansowych w kierunku projektów zgłaszanych przez młodych naukowców oraz stworzenie programów wsparcia mobilności oraz uzyskiwania niezależności badawczej przez doktorów przed habilitacją, spowoduje wzrost konkurencyjności polskiej nauki. Wszystkie te działania są warunkiem sensowności podnoszenia nakładów na badania i rozwój.

Po trzecie infrastruktura

Strategia przewiduje znaczny wzrost wydatków o charakterze inwestycji w długofalowy rozwój nie tylko w postaci wydatków na naukę, lecz także w infrastrukturę publiczną. Wzmocnienie fundamentów rozwoju Polski wymaga bowiem wypełnienia jednej z kluczowych luk dzielących nasz kraj od najbardziej rozwiniętych państw UE i OECD, jaką jest znaczna luka kapitałowa w infrastrukturze publicznej. Wymagać to będzie utrzymania przez okres ok. 20 lat inwestycji w infrastrukturę, w tym transportową, na poziomie o około 2% PKB wyższym niż w latach 2000-2010.

Trend wzrostowy inwestycji publicznych został już zainicjowany wraz ze znacznym wzrostem alokacji wydatkowych na ten cel w latach 2009-2010. Strategia zakłada jego kontynuowanie w perspektywie 20 letniej, przy jednoczesnym stopniowym przesuwaniu ciężaru finansowania inwestycji modernizacyjnych w obszarze infrastruktury ze środków wspólnotowych (polityka spójności UE) na rzecz środków krajowych w ślad za tym jak Polska i jej regiony będą konwergowały pod względem poziomu wytwarzanego PKB do innych części Europy. Szczegóły tego procesu tak jak i szczegółowe założenia celów infrastrukturalnych przedstawiamy w odrębnej części DSRK.

W Tabeli 1.1, a także na wykresach 1.5-1.10 indykatywnie przedstawiamy przewidywaną dekompozycję najważniejszych grup wydatkowych polskiego sektora finansów publicznych do roku 2030.² Zgodnie z zaprezentowanymi trendami strategia zakłada utrzymanie bieżącej skali wydatków na podstawowe funkcje państwa i obsługę długu publicznego przy jednoczesnym bardzo istotnym wzroście wydatków na badania podstawowe. Podobnie, przewiduje się niewielki spadek wydatków na edukację i oświatę, co jednak w związku ze zmianami demograficznymi nie będzie oznaczało spadku, ale wręcz wzrost wydatków w przeliczeniu na jednego ucznia i studenta. Z kolei zarówno już wprowadzone jak i przewidziane w strategii reformy z zakresu zabezpieczenia społecznego pozwolą na wydłużenie okresu aktywności zawodowej Polaków i zmniejszenie skali globalnych wydatków na transfery społeczne, zwłaszcza emerytalne. Jednocześnie znacznie, zarówno w kategoriach realnych jak i per capita wzrosną wydatki publiczne na opiekę zdrowotną. Całkowity zakres zabezpieczenia społecznego gwarantowanego przez państwo obywatelom nie ulegnie więc zmianie, choć jednocześnie przesunięciu ulegną jego akcenty.

Tabela 1.1 Ramowy scenariusz zmiany struktury wydatków publicznych (proc. PKB)

Wyszczególnienie	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Ogólne usługi publiczne	6,3	6,0	5,9	6,1	6,3	6,5
Obronność	1,0	1,4	1,0	1,0	1,0	1,0
Porządek i bezpieczeństwo publiczne	1,7	2,0	1,8	1,8	1,8	1,8
Sprawy gospodarcze	3,7	5,9	6,1	6,2	5,5	5,0
Ochrona środowiska	0,5	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7
Usługi mieszkaniowe i komunalne	1,4	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
Zdrowie	4,4	5,1	4,9	5,3	5,7	6,1
Kultura, rekreacja i religia	1,0	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4
Edukacja i oświata	6,1	5,7	5,6	5,7	5,5	5,2
Zabezpieczenie społeczne	17,0	16,5	15,2	15,3	15,4	14,8
Razem	43,1	45,8	43,7	44,4	44,3	43,5

Źródło: Symulacje własne na podstawie danych GUS (model IBS COFOG KIT)

² Do wszystkich obliczeń w tej części wykorzystano rozwinięty w Instytucie Badań Strukturalnych model polskiego systemu finansów publicznych - IBS COFOG KIT, dzięki temu zachowana jest spójność wewnętrzna wszystkich prezentowanych wielkości

Kluczowy projekt 1.1: Zwiększenie udziału wydatków rozwojowych (m.in. na edukację, zdrowie, badania i rozwój oraz infrastrukturę) do 17,67% PKB w 2030 r., przy jednoczesnym obniżeniu presji na wzrost ogólnych obciążeń podatkowych.

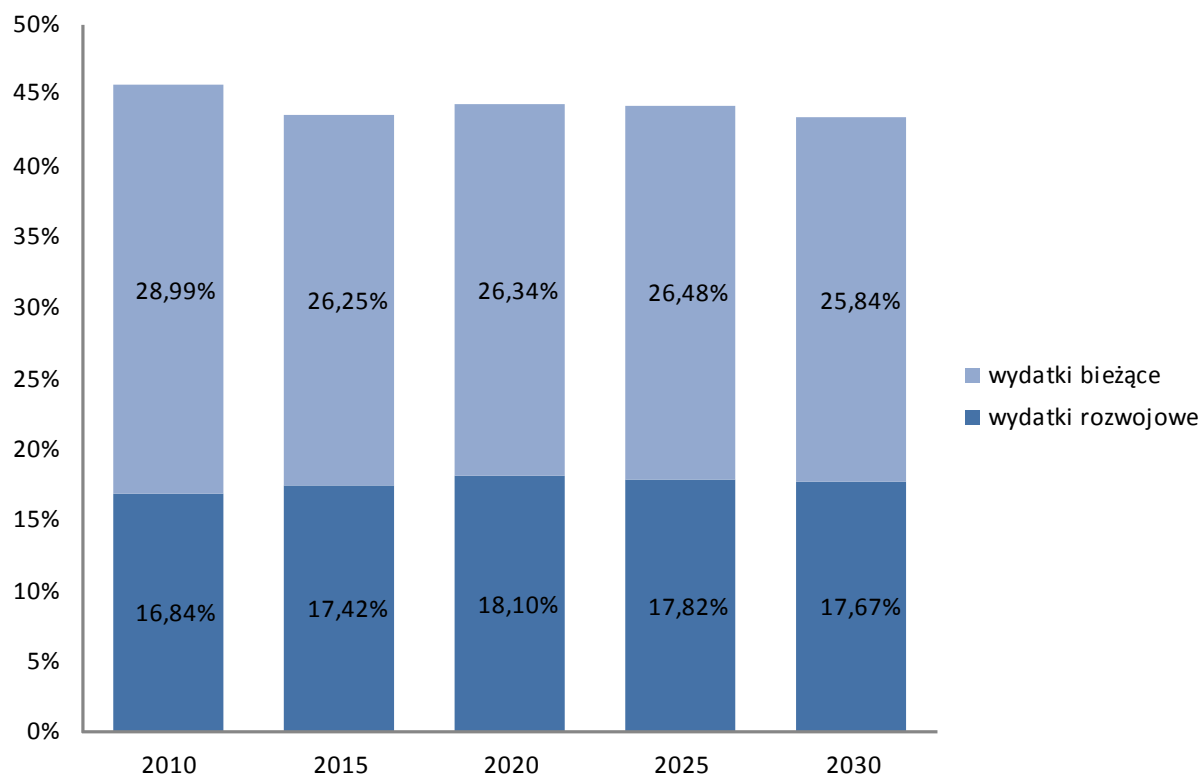
- Zmniejszenie, dzięki już podjętym reformom, wydatków o charakterze stricte transferowym o około 0.7% PKB do roku 2015 i utrzymanie ich na tym poziomie mimo wywierających silną presję na wzrost wydatków następstw bardzo szybkiego starzenia się ludności w latach 2015-2030 dzięki m.in. wprowadzaniu bodźców ekonomicznych do większej aktywności zawodowej osób w wieku 15-64, w tym dzięki zrównaniu wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn co najmniej na poziomie 65 lat.
- Stopniowe zwiększanie publicznych wydatków na zdrowie (z 5,1% PKB w roku 2010 do 6,1% PKB w roku 2030), tak aby możliwe było sprostanie rosnącemu popytowi na usługi zdrowotne starzejącej się ludności Polski przy jednoczesnej poprawie standardu usług medycznych.
- Zwiększenie publicznych wydatków na cele badawczo- rozwojowe oraz naukę w perspektywie roku 2030 z ok. 0.4% PKB dziś do 1.7% PKB, przy jednoczesnej modernizacji ich struktury i budowie systemu instytucjonalnego gwarantującego równy, otwarty i efektywny dostęp do tych środków dla innowacyjnych podmiotów publicznych, pozarządowych i prywatnych, tak aby Polska dołączyła do grona państw rozwiniętych, inwestujących łącznie (ze środków publicznych i prywatnych) ponad 3% PKB w innowacje i zdolnych do konkurowania w zglobalizowanym świecie.
- Utrzymanie do roku 2020 inwestycji infrastrukturalnych w tym zwłaszcza transportowych na poziomie ponad 5%PKB rocznie przy jednoczesnym uniknięciu, destrukcyjnych dla rynku budowlanego, czasowych wahań ich poziomu. W kolejnej dekadzie (2021-2030) stopniowa redukcja wydatków infrastrukturalnych do docelowego poziomu 3.5%PKB rocznie gwarantującego podtrzymanie jakości całej sieci drogowej i kolejowej w Polsce w długim okresie.
- Stopniowe dostosowanie struktury i skali publicznych wydatków edukacyjnych do zmieniających się proporcji w liczebności kolejnych generacji przy jednoczesnym zapewnieniu, że poziom finansowania w przeliczeniu na jednego ucznia/studenta (w proporcji do PKB) nie ulegnie zmianie.

Projekt służy realizacji decyzji 2, 3, 5, 14, 17.

Celem przewidywanych przekształceń w modelu polskiej polityki fiskalnej jest zatem zainicjowanie nowych dodatnich sprzężeń w rozwoju kraju – efektywności wykorzystania zasobów (dobrej jakości infrastruktura transportowa, sprostanie międzynarodowej konkurencyjności regulacyjnej, przeciwdziałanie procesom starzenia się ludności poprzez wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zmniejszenie wydatków transferowych przy jednoczesnym wzroście przeciętnych świadczeń emerytalnych), a także innowacyjności (badań podstawowych bez których niemożliwa jest światowej jakości edukacja na poziomie wyższym, a także badań rozwojowych konstytuujących bieżące zdolności innowacyjne i międzynarodową konkurencyjność gospodarki).

Jednocześnie celem proponowanych zmian jest zwiększenie dostępności do tych usług publicznych, na które jak można przewidywać, popyt będzie najszybciej wzrastał w ślad za zmianami demograficznymi (zdrowie).

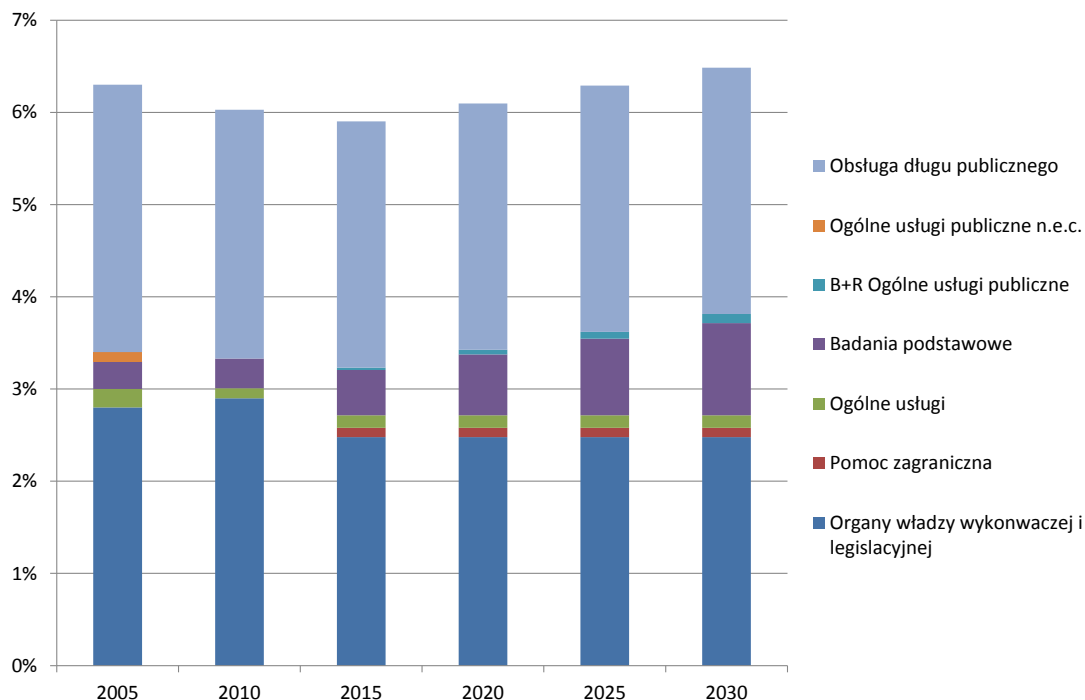
Rysunek 1.4 Zmiany struktury wydatków publicznych w Polsce między wydatki rozwojowe i bieżące



Źródło: Opracowanie własne (wykorzystano model IBS COFOG KIT)

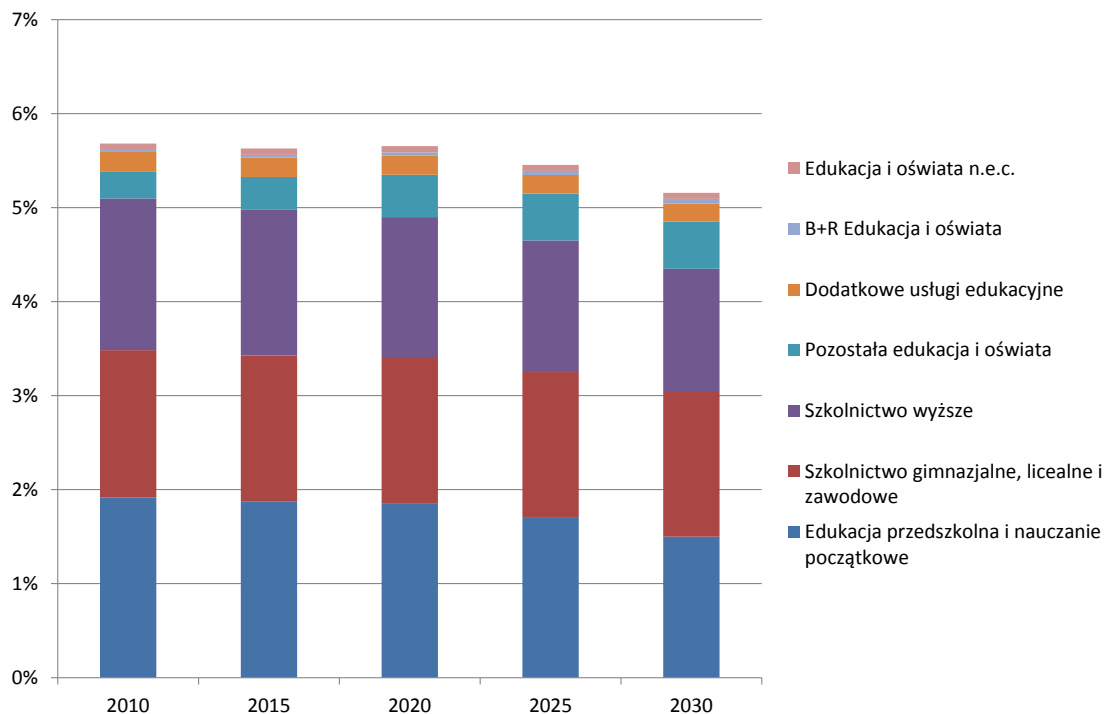
Obecna struktura wydatków publicznych nie odpowiada na wyzwania przyszłości w zakresie potrzeb modernizacyjnych (infrastruktura, innowacje, zdrowie, demografia, oszczędne gospodarowanie nieodnawialnymi zasobami). W latach 2011-2030 powinno dojść do zmiany tego stanu poprzez konsekwentną przebudowę priorytetów polityki publicznej

Rysunek 1.5 Indykatorywna struktura wydatków na ogólne usługi publiczne (% PKB)



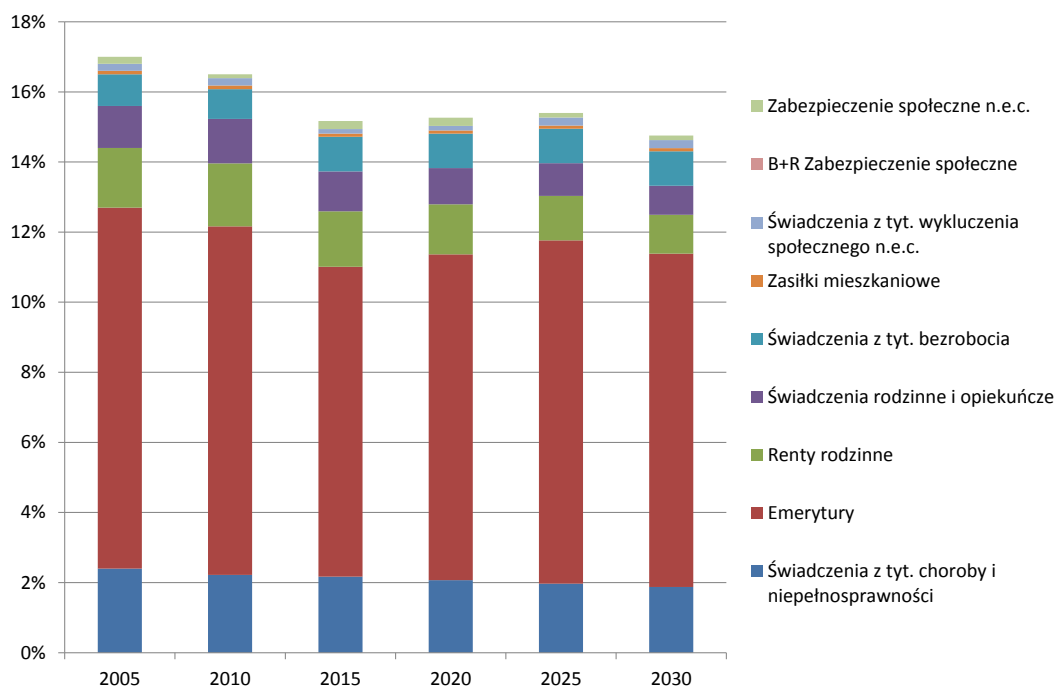
Źródło: Opracowanie własne (wykorzystano model IBS COFOG KIT)

Rysunek 1.6 Indykatorywna struktura wydatków na edukację i oświatę (% PKB)



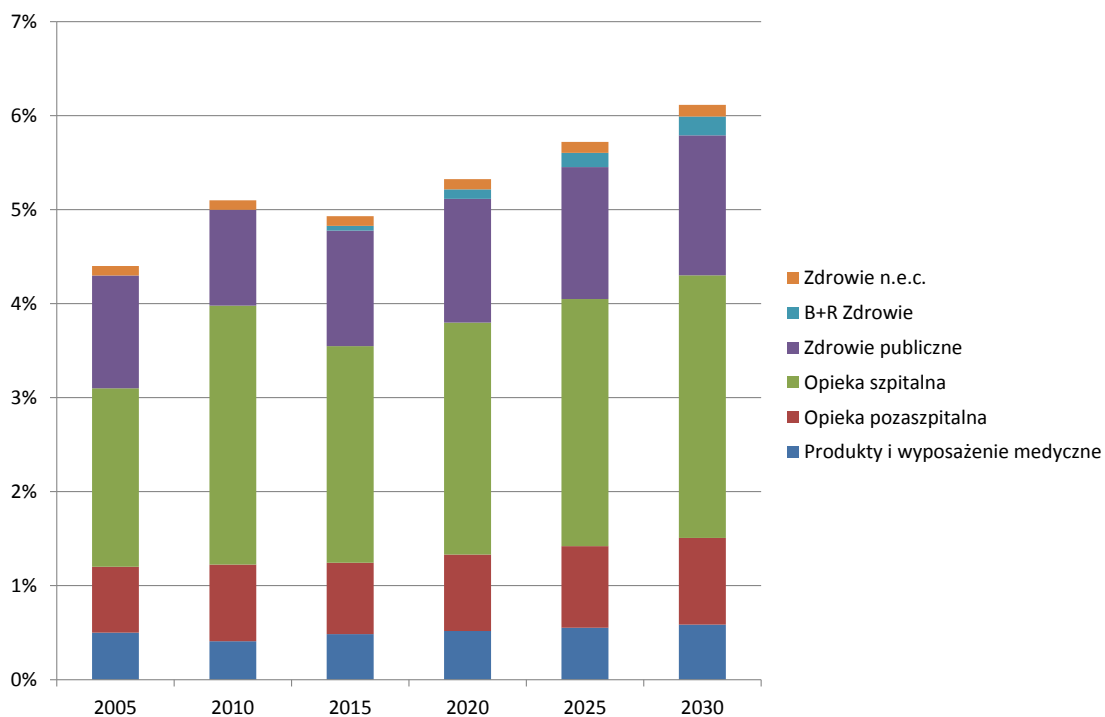
Źródło: Opracowanie własne (wykorzystano model IBS COFOG KIT)

Rysunek 1.7. Indykatywna struktura wydatków na transfery społeczne (% PKB)



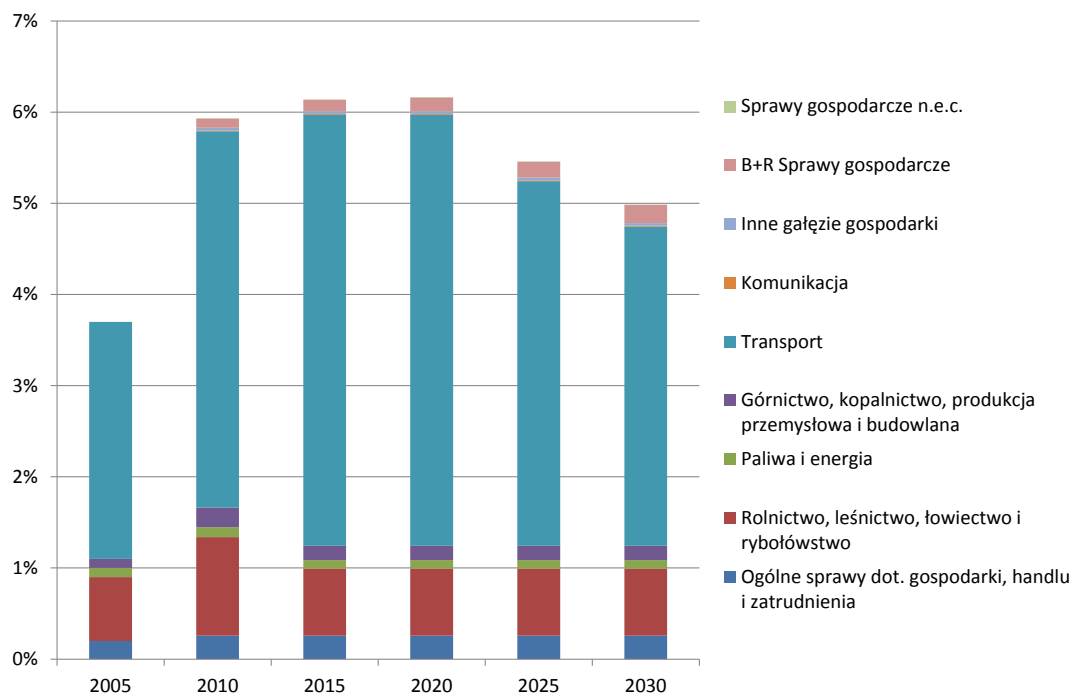
Źródło: Opracowanie własne (wykorzystano model IBS COFOG KIT)

Rysunek 1.8 Indykatywna struktura wydatków na zdrowie (% PKB)



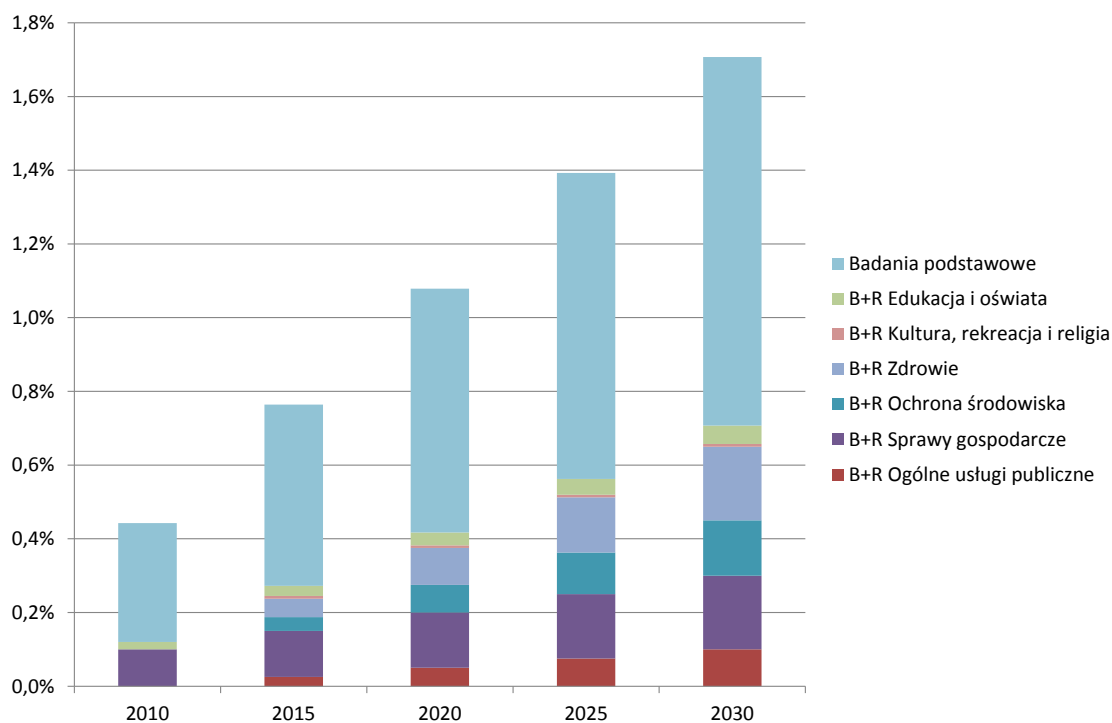
Źródło: Opracowanie własne (wykorzystano model IBS COFOG KIT).

Rysunek 1.9 Indykatywna struktura wydatków na sprawy gospodarcze (% PKB)



Źródło: Opracowanie własne (wykorzystano model IBS COFOG KIT)

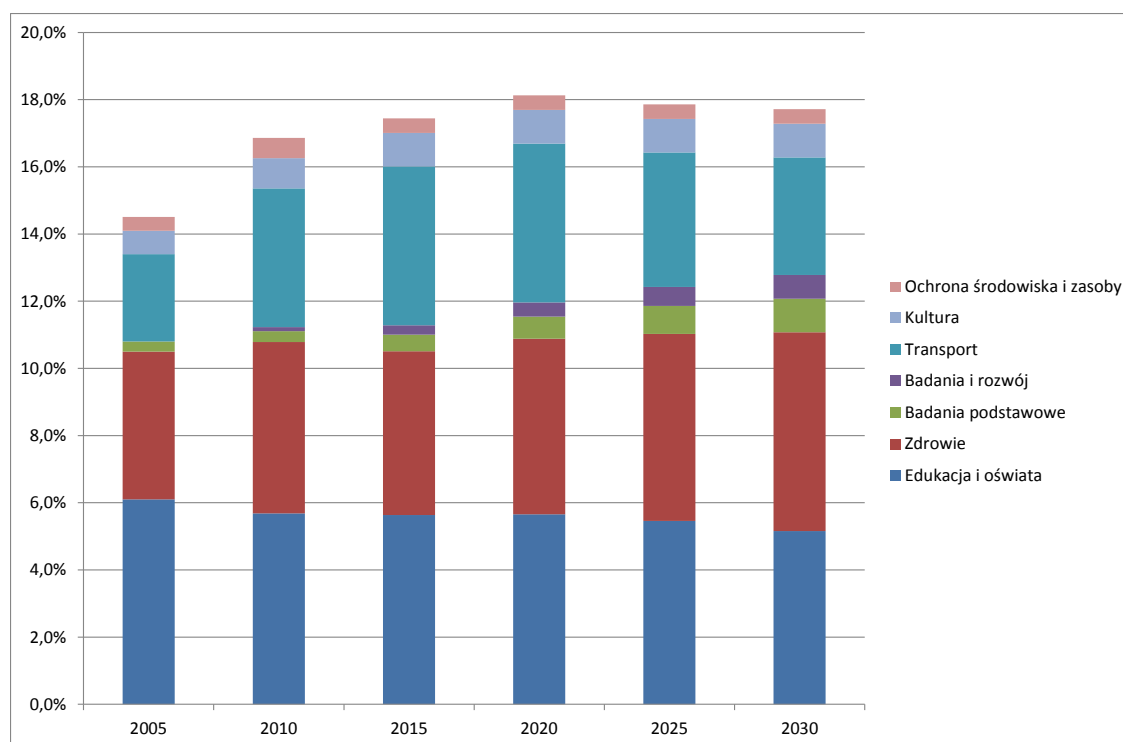
Rysunek 1.10 Indykatywna struktura wydatków na badania i rozwój (% PKB)



Źródło: Obliczenia własne (wykorzystano model IBS COFOG KIT)

Podsumowując, w ramach niniejszego celu operacyjnego, przewiduje się, że w latach 2010-2020 publiczne wydatki rozwojowe, w tym na edukację, kulturę, zdrowie, badania i rozwój oraz infrastrukturę podstawową utrzymają się trwale powyżej 17 % PKB, zaś całkowite wydatki publiczne ok. 43-44 %. Utrzymanie łącznych wydatków publicznych na poziomie nie większym od obecnego, a tym samym ograniczenie presji na wzrost ciężarów podatkowych, mimo starzenia się ludności, konieczności budowy infrastruktury i tworzenia fundamentów innowacyjnych polskiej gospodarki wymagać będzie adekwatnego zmniejszenia innych pozycji budżetowych w tym zwłaszcza transferów skierowanych do osób w wieku produkcyjnym i wydatków na obronność. Warto podkreślić, że o ile w latach 2010-2020 główny akcent polityki publicznej położony jest na budowę infrastruktury, to w późniejszym okresie traci ona na znaczeniu na rzecz nauki oraz badań i rozwoju. Z kolei zmiany proporcji demograficznych pozwalają na stopniową zmianę proporcji między wydatkami na edukację i zdrowie, mimo zachowania pierwszej z tych kategorii na wysokim poziomie.

Rysunek 1.11 Indykatorywna struktura wydatków rozwojowych (% PKB)



Źródło: Obliczenia własne (wykorzystano model IBS COFOG KIT)

Jedynie część z przewidywanego wzrostu publicznych wydatków prorozwojowych sfinansowana będzie ze środków polityki spójności UE. Choć środki wspólnotowe mogą w znaczącym stopniu wesprzeć finansowanie krajowe w obszarze budowy infrastruktury transportowej do roku 2020. Po tej dacie będą się one zapewne przesunąć w kierunku finansowania badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych, choć nie pokryją ich w całości. Jednocześnie przewidywany w strategii wzrost wydatków na zdrowie nie będzie możliwy bez dodatkowego finansowania krajowego, nawet pod warunkiem dostosowania skali wydatków na edukację do procesów demograficznych.

Cel operacyjny 1.2: Minimalizacja zniekształceń w alokacji zasobów wywoływanych przez system podatkowy

Struktura opodatkowania ma podstawowe znaczenie dla zniekształceń wywoływanych przez system podatkowy na gospodarkę, przy czym jest to tym bardziej widoczne im wyższy jest całkowity ciężar fiskalny nałożony na gospodarstwa domowe i firmy. Ze względu na to, że w Polsce mamy od wielu lat do czynienia z permanentną, sięgającą kilku procent PKB nierównowagą między dochodami a wydatkami publicznymi, której konsekwencją są wysokie deficyty sektora finansów publicznych, a jednocześnie potrzeby modernizacyjne polskiej gospodarki w obszarze infrastruktury publicznej, zdrowia, edukacji oraz badań i rozwoju są bardzo wysokie, dbałość o ukształtowanie optymalnej struktury podatkowej powinna być szczególnie silna.

Podatki oddziałują na wzrost gospodarczy i dobrobyt przede wszystkim przez swój wpływ na produktywność, akumulację kapitału i podaż pracy. Preferowane powinny być więc takie zmiany w strukturze opodatkowania, które wytworzą bodźce ekonomiczne sprzyjające oszczędzaniu, inwestowaniu oraz akumulacji kapitału ludzkiego, zachęcą do pracy możliwie szeroką grupę ludzi oraz wspierać będą prace badawczo-rozwojowe i wdrażanie innowacji w firmach. Jednocześnie uwaga ta zachowuje swą moc niezależnie od tego czy całkowity udział dochodów podatkowych w produkcji krajowym miałyby w najbliższym dwudziestoleciu zmaleć czy wzrosnąć.

W literaturze ekonomicznej wielokrotnie potwierdzano³, że podatki dochodowe (PIT, CIT, dywidenda, podatek od dochodów kapitałowych, składki na ubezpieczenia społeczne) wywierają bardziej negatywny wpływ na gospodarkę niż podatki konsumpcyjne (VAT, akcyza, podatki ekologiczne). Dotyczy to zarówno podatków nałożonych na pracę, jak i tych nałożonych na kapitał choć, w tym drugim wypadku negatywny efekt jest silniejszy. Dzieje się tak dlatego, że podatki bezpośrednio silniej zniekształcają zachowania gospodarstw domowych i firm na rynku pracy i rynku kapitałowym obniżając podaż pracy i oszczędności poprzez zmniejszenie oczekiwanego zwrotu z pracy (wynagrodzenie netto) lub kapitału (zysk z oszczędności, zwrot z inwestycji). Z kolei podatki pośrednie wywierają mniejsze zniekształcenia na gospodarkę, po pierwsze dlatego, że w ich wypadku baza podlegająca opodatkowaniu jest szersza, a w konsekwencji także krańcowa stawka konieczna do uzyskania danego dochodu podatkowego może być niższa, a po drugie dlatego, że popyt konsumpcyjny jest znacznie mniej elastyczny niż podaż pracy czy oszczędności, a więc mniej zmienny w cyklu koniunkturalnym co sprzyja stabilizacji dochodów państwa.

Szacunki ekonomiczne⁴ wskazują, że zmiana struktury podatkowej polegająca na przesunięciu ciężaru opodatkowania z podatków dochodowych na konsumpcyjne w wysokości 1% PKB zwiększy poziom PKB per capita o około 0.25-1 pkt. proc PKB zależnie od tego, którego z podatków bezpośrednich będzie dotyczyła. Zgodnie z symulacjami dokonywanymi za pomocą strukturalnych modeli

³ por. m.in. Jens Arnold. 2008. *Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers No. 643. OECD Publishing; Asa Johansson, Christopher Heady, Jens Arnold, Bert Brys, Laura Vartia. 2008. *Taxation and Economic Growth*. OECD Economics Department Working Papers No. 620. OECD Publishing; Gareth D. Myles. 2009. *Economic Growth and the Role of Taxation – Aggregate Data*, OECD Economics Department Working Papers No. 714. OECD publishing; Komisja Europejska. 2010. *Monitoring tax revenues and tax reforms in Member States*. Bruksela: KE.

⁴ Por. np. Christopher Heady, Asa Johansson, Jens Arnold, Bert Brys, Laura Vartia. 2009. *Tax Policy for Economic Recovery and Growth*. School of Economics Discussion Papers 0925. Kent: University of Kent.

makroekonomicznych⁵ finansowany podatkowo wzrost wydatków publicznych wywrze relatywnie najmniej negatywny wpływ na gospodarkę, jeśli dotyczyć będzie podatku VAT lub podatków ekologicznych nałożonych na relatywnie mało elastyczne czynniki produkcji takie jak energia (umiarkowany podatek węglowy w ramach europejskiego systemu ETS, akcyza na paliwo i energię, opłaty za użytkowanie dróg itp.). Znacznie bardziej negatywny wpływ mają podatki nałożone na pracę (PIT i składki na US), a zdecydowanie najgorszy podatki nałożone na kapitał (CIT, podatek od dywidend, podatek od odsetek kapitałowych).

Postuluje się więc przesunięcie ciężaru opodatkowania z podatków bezpośrednich (CIT, PIT, składki na ubezpieczenia społeczne itp.) na pośrednie (VAT, akcyza, podatki i opłaty ekologiczne).

Zaletą podatku VAT jako potencjalnego źródła finansowania wydatków rozwojowych, a więc także wdrożenia niesprzecznego z celami rozwojowymi konsolidacji fiskalnej, jest jego szeroka baza, a co za tym idzie znaczne możliwości zwiększenia wpływów podatkowych przy możliwie niewielkich zniekształceniach. Z kolei opłaty emisyjne i inne podatki ekologiczne nałożone na nośniki energii wywierają bardzo niewielki (w porównaniu do innych podatków) zakres zniekształceń na gospodarkę, w związku z niską cenową elastycznością popytu na energię i paliwa. Podatki te przekazują jednocześnie jasne sygnały cenowe zachęcające do oszczędzania energii i paliw, a tą drogą do przestawiania gospodarki na tory niskowęglowe. Ich wprowadzenie jest już w dużej mierze (choć nie w całości) przesądzone w europejskiej agendzie klimatycznej (system handlu emisjami ETS), choć w wypadku Polski będzie ono zachodziło stopniowo w wyniku tzw. procedury derogacyjnej.

Poza zmianą struktury opodatkowania, pożądanym kierunkiem zmian powinno być eliminowanie zniekształceń w obrębie poszczególnych danin publicznych. W wypadku podatku PIT i składek na US traktowanych łącznie oznaczać to powinno minimalizację negatywnego wpływu jaki na podaż pracy i powstawanie nowych firm (jednoosobowych) ma progresja podatkowa – dążenie do efektywnej liniowości powinno być tu traktowane jako priorytet, zaś kierunek jaki w tym względzie wytyczono w ostatnich latach powinien być utrzymany. Wyjątkiem może być tu jedynie preferencja podatkowa dla osób o niskich dochodach uzyskana prostym instrumentem jakim jest relatywnie wysoki koszt uzyskania przychodu. Zaletą tego instrumentu jest bowiem wprowadzenie silnej progresji na samym początku skali podatkowej zachęcającej do pracy osoby o relatywnie niskiej produktywności czy to z racji swoich kwalifikacji, czy też krótkiego doświadczenia zawodowego (absolwenci), bez jednoczesnej szkody w postaci zniechęcenia do pracy i edukacji osób wysokokwalifikowanych w tym klasy kreatywnej jaką wywiera klasyczna progresja podatkowa. Wydaje się więc, że docelowy wymiar stawek podatków bezpośrednich od dochodów osobistych i składek na ubezpieczenia społeczne został już w dużej mierze ukształtowany, z tym zastrzeżeniem, że celem strategicznym powinna być racjonalizacja systemu ulg podatkowych z ograniczeniem ich do umotywowanego społecznie minimum. Wysoki koszt uzyskania przychodu w PIT chroniłby jednocześnie konsumpcję najuboższych gospodarstw domowych w sytuacji wprowadzenia postulowanych zmian w podatku VAT. Podobne działanie miałyby także wysoka kwota wolna - w jej wypadku zakres ochrony byłby większy, jednak za cenę pozytywnego oddziaływania na rynek pracy.

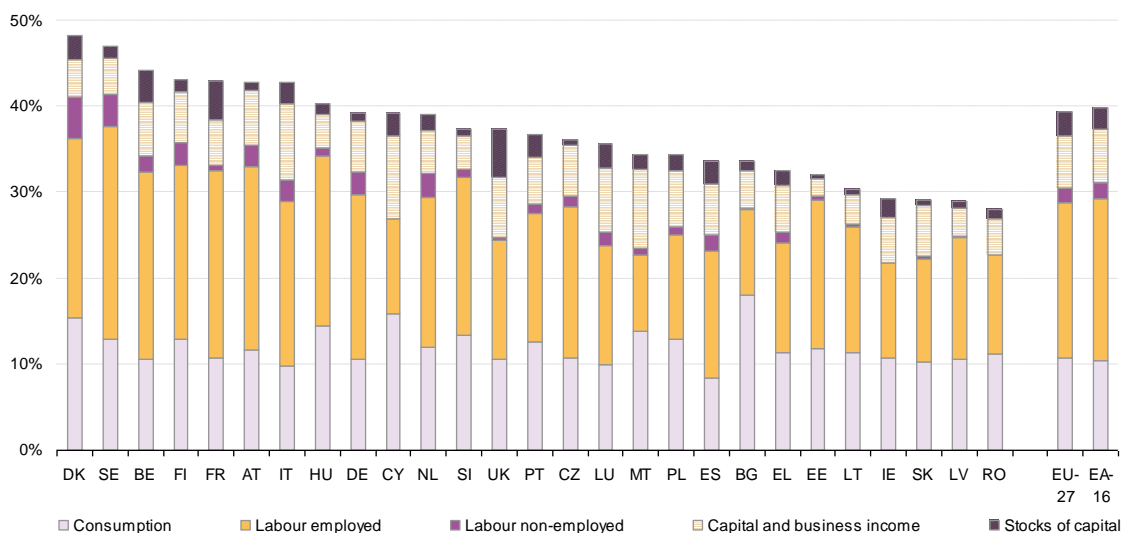
⁵ Maciej Bukowski, Paweł Kowal, Piotr Lewandowski, Julian Zawistowski. 2006. *Struktura finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy*. Warszawa: NBP; Komisja Europejska. 2010. *Monitoring tax revenues and tax reforms in Member States*. Bruksela: KE.

Polska w mniejszym stopniu niż inne kraje regionu wykorzystuje politykę podatkową jako narzędzie modernizacji zachęcające do akumulacji kapitału i pracy oraz minimalizujące zniekształcenia i straty wywołane zarówno przez strukturę opodatkowania jak i komplikację systemu. Wyzwaniem jest takie przekształcenie polityki podatkowej, by większy ciężar fiskalny nałożony był na te sfery aktywności ekonomicznej, które są mniej elastyczne podatkowo, a więc zmniejszenie relatywnego znaczenia podatków bezpośrednich nałożonych na kapitał i pracę na rzecz większego opodatkowywania w sposób pośredni konsumpcji towarów o niskiej elastyczności cenowej

Rysunek 1.12 Struktura opodatkowania w UE



Rysunek 1.13 Składnik ciężaru podatkowego w UE (% PKB)



Źródło: Komisja Europejska. 2010.

Postulowane przesunięcie ciężaru opodatkowania w stronę ekologicznych podatków pośrednich zakłada pełne, choć stopniowe wdrożenie w Polsce europejskiego systemu handlu emisjami (ETS) w energetyce i przemyśle, a także dodatkowe działania w postaci opłat drogowych, czy zmian w akcyzie na energię, tak aby docelowo zwiększyć dochody publiczne o 1,5 % PKB, dając jednocześnie podmiotom gospodarującym czas na dostosowanie się poprzez podniesienie efektywności energetycznej produkcji, zmianę samochodów na mniej paliwochłonne itp.

W zakresie podatku VAT celem powinno być zrównanie stawki efektywnej z nominalną, a więc odejście od stawek preferencyjnych na rzecz stawki jednolitej. Pomoc dla najuboższych gospodarstw domowych zapewniająca, że zrównanie stawek VAT nie naruszy ich bezpieczeństwa konsumpcyjnego może być dostarczona po znacznie mniejszych kosztach budżetowych za pomocą proponowanego mechanizmu z wysokim kosztem uzyskania przychodu/kwotą wolną, a w wypadku niektórych grup podatników, odpowiednich zmian w systemie świadczeniowym.⁶ Jak widać (por. Tabela 1.3), w wypadku pełnego ujednoczenia stawek można oczekiwać wzrostu wpływów podatkowych SFP o ok. 3% PKB tj. ok. 31-42 mld złotych rocznie w cenach 2010 r., przy czym w wariantcie bazowym oczekiwać można zwiększenia dochodów w skali 36 mld zł. Oznacza to, że ustanowienie jednolitej stawki VAT pozwoliłoby na efektywne obniżenie jego stawki krańcowej z obecnych 23 % w roku 2011 do docelowego poziomu 19-21 %.

Podniesienie stawki jednolitej o jeden dodatkowy punkt procentowy zwiększa wpływy podatkowe o ok. 0.5 % PKB tj. 5-6mld zł. Warto podkreślić, że ponad 60 % dodatkowego kosztu fiskalnego poniosą gospodarstwa najzamożniejsze (z czwartego i piątego kwintyla dochodów), podczas gdy gospodarstwa najuboższe z pierwszego kwintyla dochodów sfinansują zaledwie ok. 7 % tej kwoty, co z powodzeniem może im zostać zrefundowane za pomocą systemu świadczeniowego i/lub rekompensaty w PIT. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że zagregowana konsumpcja zamożniejszych gospodarstw jest dużo wyższa niż gospodarstw uboższych. W konsekwencji płacą one także wyższy globalny podatek VAT.

Tabela 1.2 Wzrost miesięcznych wydatków gospodarstw wg kwintyli (w zł 2010)

	I kwintyl	II kwintyl	III kwintyl	IV kwintyl	V kwintyl
Żywność i napoje	59	102	140	178	231
Zdrowie	8	18	33	54	86
Transport	5	11	18	27	61
Rekreacja i kultura	3	7	11	17	40
Edukacja	2	5	9	14	27
Suma	76	142	211	289	444

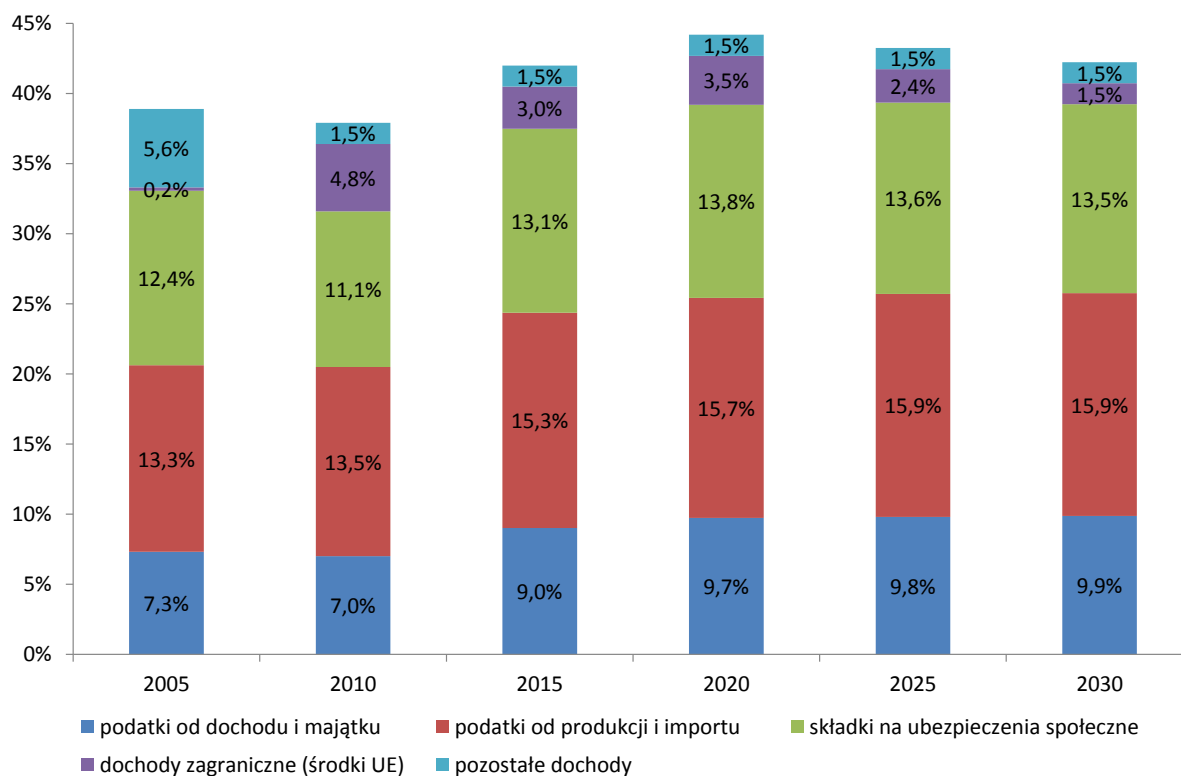
Źródło: Szacunki własne dot. wariantu jednolitej stawki VAT na poziomie 19 % przy szacunku bazowym całkowitych dochodów z VAT (por. Tabela 1.3)

⁶ Komisja Europejska. 2010.

Gospodarstwa najuboższe nie konsumują niemal zupełnie takich dóbr objętych stawkami preferencyjnymi jak książki, usługi zdrowotne czy rekreacja i kultura, a w ich budżetach szczególnie duży udział zajmują wydatki na żywność i napoje bezalkoholowe. Z kolei popyt na wymienione dobra ze strony gospodarstw zamożniejszych jest nieelastyczny cenowo, a co za tym idzie zniekształcenie wywoływane przez podatek stosunkowo niewielkie. Mimo, że ze względu na konkurencyjność podatkową Polski wariant z jednolitą stawką VAT winien być preferowany, dla celów porównawczych obok tego wariantu rozpatrujemy wariant, w którym zarówno stawka preferencyjna jak i stawki dodatkowe zostają ujednoczone jednakże na poziomie różnym od stawki głównej. Otrzymane szacunki wzrostu wpływów podatkowych prezentuje Tabela 1.3. Jak widać w scenariuszu bazowym obniżenie stawki podstawowej VAT do 19 % i podwyższenie stawki preferencyjnej i stawek dodatkowych do 10 % powinno być fiskalnie neutralne. Wyższa stawka preferencyjna lub podstawowa pociągają za sobą wzrost stawki efektywnej VAT a tym samym przychodów budżetowych z tego tytułu.

Całkowity mix dochodów SFP w kolejnych latach, uwzględniający zarówno postulowane w strategii zmiany, jak i inne już wdrożone reformy, a także spodziewaną wielkość finansowania UE, przedstawiono na Rysunku 1.14.

Rysunek 1.14 Indykatoryjna struktura dochodów SFP w latach 2005-2030 (% PKB)



Źródło: Opracowanie własne (wykorzystano model IBS COFOG KIT)

Tabela 1.3 Szacunkowe, dodatkowe wpływy SFP z pełnego ujednoczenia stawek VAT (proc. PKB rocznie)

	Stawka podatku (jednolita)							
	15%	16%	17%	18%	19%	20%	21%	22%
Szacunek minimum	-0.1	0.2	0.6	0.9	1.3	1.6	2.0	2.3
Szacunek bazowy	-0.2	0.2	0.6	1.1	1.5	1.9	2.3	2.7
Szacunek maksimum	-0.2	0.3	0.7	1.2	1.7	2.2	2.6	3.1

Źródło: Szacunki własne – tabela przedstawia analizę wrażliwości. Szacunek bazowy jest szacunkiem najbardziej prawdopodobnym, szacunek minimum uwzględnia możliwość szerszego wystąpienia zjawisk unikania opodatkowania i rozrostu szarej strefy niż przy szacunku minimum. Szacunek maksimum jest bardziej optymistyczny w tym względzie.

Tabela 1.4 Wzrost wydatków gospodarstw wg kwintyli dochodów przy wprowadzeniu jednolitej stawki VAT – wariant bazowy (proc. PKB rocznie) – szacunek bazowy

	Stawka podstawowa VAT							
	16%	17%	18%	19%	20%	21%	22%	
I kwintyl	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	
II kwintyl	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	
III kwintyl	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.4	0.5	
IV kwintyl	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	
V kwintyl	0.0	0.2	0.3	0.5	0.7	0.9	1.0	
Razem	0.2	0.6	1.1	1.5	1.9	2.3	2.7	

Źródło: Szacunki własne.

Kluczowy projekt I.2: *Zmiany w strukturze opodatkowania zmierzające do wzmocnienia bodźców ekonomicznych sprzyjających oszczędzaniu (w tym: na starość i zużywaną energię), inwestowaniu (w tym: w kapitał produkcyjny, nowoczesne technologie oraz prace badawczo-rozwojowe), akumulacji kapitału ludzkiego w przebiegu życia oraz zachęcających do podejmowania pracy i aktywności ekonomicznej wszystkie grupy społeczne między 15 a (co najmniej) 65 rokiem życia.*

- Stopniowe, lecz konsekwentne przesunięcie ciężaru opodatkowania z podatków dochodowych (bezpośrednich – PIT, CIT, składek na ubezpieczenia społeczne, podatków od inwestycji kapitałowych) na podatki konsumpcyjne (pośrednie – VAT, akcyza, podatki ekologiczne – w tym opłaty w systemie ETS) przy jednoczesnym rozszerzaniu bazy podatkowej (wzrost liczby osób pracujących objętych powszechnymi zasadami opodatkowania), co jest celowe ze względu na: 1) dążenie do minimalizacji zniekształceń w gospodarce powodowanych przez system podatkowy; 2) obniżenia krańcowej stawki podatkowej w VAT, 3) stworzenia zachęt do pracy osób młodych i tych o najniższych kwalifikacjach, 4) możliwość stabilizacji dochodów państwa w cyklu koniunkturalnym oraz 5) wprowadzenie, w ślad za rozwiniętymi i uprzemysłowymi, gospodarkami Europy północnej do polskiego systemu podatkowego aspektów tzw. zielonej reformy podatkowej.
- Zrównanie efektywnej i nominalnej stawki podatku VAT – odejście od stawek preferencyjnych na rzecz stawki jednolitej – przy założeniu mechanizmu kompensacji dla najuboższych gospodarstw domowych (z I grupy kwintylowej) w ramach systemu PIT oraz systemu świadczeniowego.
- Istotne (choć stopniowe, tak by umożliwić dostosowanie się sektorowi przemysłowemu i uniknąć zagrożenia tzw. carbon leakage) zwiększenie skali wykorzystania opłat emisyjnych i innych pośrednich podatków ekologicznych nakładanych na dobra na które popyt jest nieelastyczny cenowo, tak by wygenerować czytelne sygnały cenowe zachęcające do oszczędzania energii i paliw, podnoszenia efektywności energetycznej oraz obniżania emisyjności polskiej gospodarki.
- Dążenie do efektywnej liniowości podatku PIT i składek na ubezpieczenia społeczne (traktowanych łącznie) z zachowaniem preferencji podatkowych dla osób o niskich dochodach (poprzez takie instrumenty jak koszt uzyskania przychodu czy kwota wolna od opodatkowania).

Projekt służy realizacji decyzji 1 oraz 4.

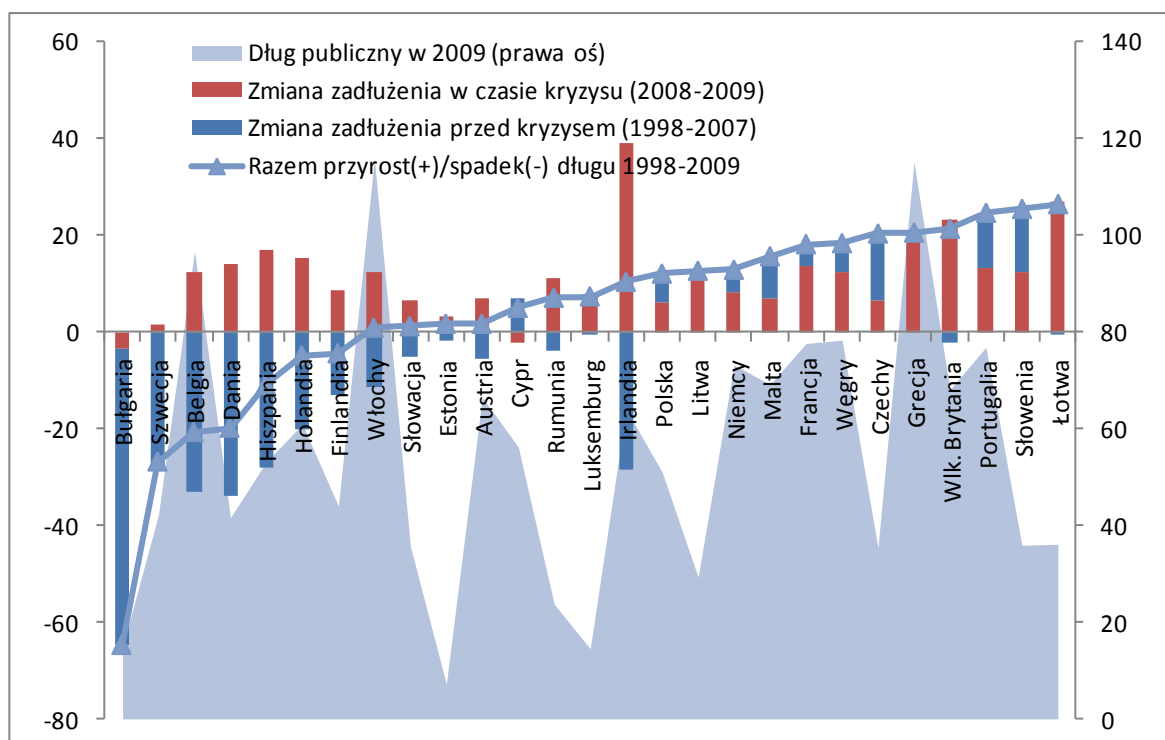
Cel szczegółowy 2: Podniesienie adaptacyjności polskiej gospodarki do szoków makroekonomicznych oraz skuteczności polityki stabilizacyjnej

Cel operacyjny 2.1: Stworzenie przestrzeni dla fiskalnej polityki stabilizacyjnej – zmniejszenie długu publicznego i kontrola deficytu w cyklu koniunkturalnym

Od kilkunastu lat w Polsce utrzymuje się permanentne niezbilansowanie dochodów i wydatków publicznych. W konsekwencji tej nierównowagi, tylko w ciągu ostatnich 12 lat, udział długu publicznego w PKB wzrósł o ponad jedną trzecią, tj. o ok. 16 pp. Zważywszy na to, że w tym czasie produkt wzrósł realnie o połowę, przyrost zobowiązań publicznych (wyrażonych w mld złotych) wyniósł niemal 70 %. Przyczyna tego stanu rzeczy jest jasna. O ile polskie państwo wydawało w tym czasie na transfery, konsumpcję, inwestycje i obsługę zadłużenia średnio rzecz biorąc 43.4 % PKB rocznie, to już w podatkach zbierało jedynie 38.7 % PKB. Trwała luka między dochodami i wydatkami wynosi więc w Polsce 4.5-5.0 % PKB, przekraczając o około 0.5-0.8 % PKB średnie tempo wzrostu z lat 1999-2010. Oznacza to, że tylko ze względu na to niezbilansowanie, dług publiczny w ciągu ostatniego 12-lecia wzrósł o 6 pp. Drugie 6 pp. przyniosły inne czynniki – głównie zmiany w podatkach bezpośrednich i składce rentowej wprowadzone w roku 2007 a implementowane w latach 2008-2009 oraz zmiany kursowe, a także szczególnie głębokie załamanie dochodów w sytuacji wzrostu wydatków w czasie światowego kryzysu gospodarczego roku 2009.

Zagrożeniem przed jakim stoi Europa w roku 2011 jest przerodzenie się kryzysu *subprime* i wywołanego przezeń światowego kryzysu gospodarczego z lat 2008-2010 w powszechny kryzys finansów publicznych. Zapobieżenie temu scenariuszowi będzie wymagało istotnej poprawy pozycji fiskalnej w państwach europejskich i wyraźnego zmniejszenia ich potrzeb pożyczkowych. O ile w wielu państwach zachodnioeuropejskich źródłem wzrostu deficytu w okresie kryzysu były przede wszystkim dyskrecjonalne wydatki rządowe, to w wypadku Polski główną przyczyną był wzrost inwestycji infrastrukturalnych i obniżki podatków. W Polsce mamy do czynienia ze znaczną luką infrastrukturalną w stosunku do zachodniej części kontynentu europejskiego, której domknięcie nie będzie możliwe bez utrzymania wydatków inwestycyjnych na poziomie wyraźnie przekraczającym 4 % PKB. Konsolidacja jako droga zmniejszenia tej kategorii wydatków byłaby wysoce niepożądana. Paradoksalnie dotyczy to także państw Europy Zachodniej, w której inwestycje infrastrukturalne mają charakter restytucyjny. Dlatego długotrwała poprawa pozycji fiskalnej państw europejskich wymagać będzie działań zmniejszających konsumpcję publiczną i transfery społeczne we wszystkich państwach Europy. Dotyczy to także Polski.

Rysunek 1.15 Zmiany pozycji fiskalnej państw UE w latach 1998-2009



Źródło: Opracowanie własne

Polska już przed kryzysem należała do krajów, w których dług publiczny narastał, mimo relatywnie dobrej koniunktury. Dzieje się tak ze względu na permanentne niedopasowanie poziomu wydatków i dochodów publicznych. Oznacza to, że choć w czasach dekoniunktury znacznie narastają napięcia fiskalne, to przyczyna tego stanu rzeczy leży głębiej w fundamentach polskiej polityki fiskalnej.

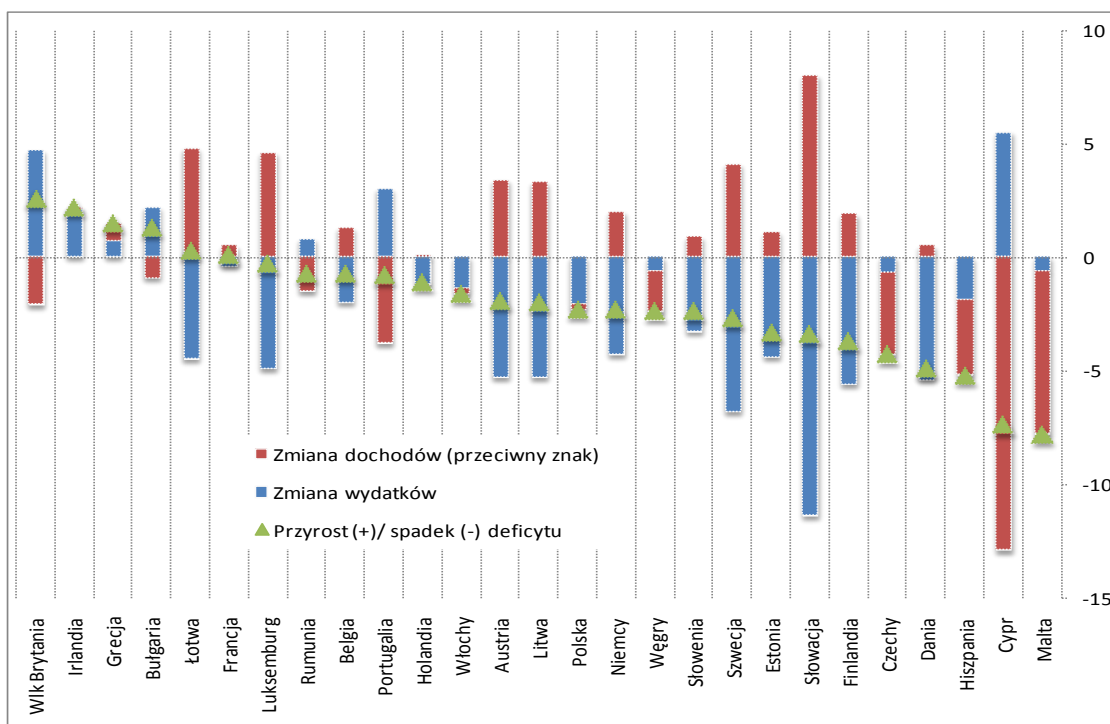
Samo ograniczenie się przez państwa europejskie do przywrócenia przedkryzysowego poziomu deficytów sektora finansów publicznych poprzez powrót do ugruntowanego już modelu podatkowo-wydatkowego, może okazać się niewystarczające. Dane historyczne wskazują, że m.in. w Polsce przedkryzysowy poziom zadłużenia po kryzysie będzie wyraźnie wyższy niż przed nim, a co za tym idzie istotnie wzrosną także koszty obsługi długu, zwłaszcza gdy rekordowo niskie stopy procentowe utrzymywane obecnie przez skoordynowane działania banków centralnych Europy i USA ulegną podniesieniu. W latach 2010-2020 w całej UE, w tym w Polsce, dojdzie do znacznego przyspieszenia procesu starzenia się ludności wraz z przechodzeniem w wiek emerytalny roczników powojennego wyżu demograficznego, co dodatkowo zwiększy presję wywieraną na wydatki transferowe i z większą koniecznością reform strukturalnych. Po trzecie, należy liczyć się z tym, że czas wychodzenia z kryzysu Europy będzie dłuższy niż w poprzednich recesjach, a potencjalne tempo wzrostu gospodarczego w świecie postkryzysowym będzie przez wiele lat niższe niż przed jego wybuchem, na co wpływ będzie miała zarówno niekorzystna demografia, jak i niechęć do reform w wielu państwach europejskich. Powtórzyć się więc może sytuacja z przełomu lat 70-tych i 80-tych XX wieku, gdy historyczna równowaga między dochodami a wydatkami publicznymi uległa zachwianiu.

Zmniejszy to korzyści odnoszone przez Polskę ze wzrostu eksportu w okresach dekoniunktury oraz zwiększy ryzyko, że korzyści jakie nasz kraj odniósł w obecnej recesji z amortyzatora koniunktury w

postaci środków strukturalnych UE, będą wyraźnie mniejsze w następnych latach i trudne do powtórzenia w kolejnym spowolnieniu gospodarczym. Z tego względu zakres wyzwań fiskalnych stojących przed Polską AD 2011 jest nie mniej wysoki, jeśli nie wyższy niż w innych krajach UE27, a sprostanie im będzie wymagało podjęcia działań wykraczających ponad przywrócenie przedkryzysowego status quo ante. Nasz kraj musi bowiem nie tylko zdynamizować swój wzrost gospodarczy w okresie postkryzysowym, ale także przygotować się na bardziej wymagający okres późniejszy, w którym podaż oszczędności i inwestycji, jak i nasilenie konkurencji międzynarodowej o innowacje i kapitał ludzki będą znacznie większe niż dziś.

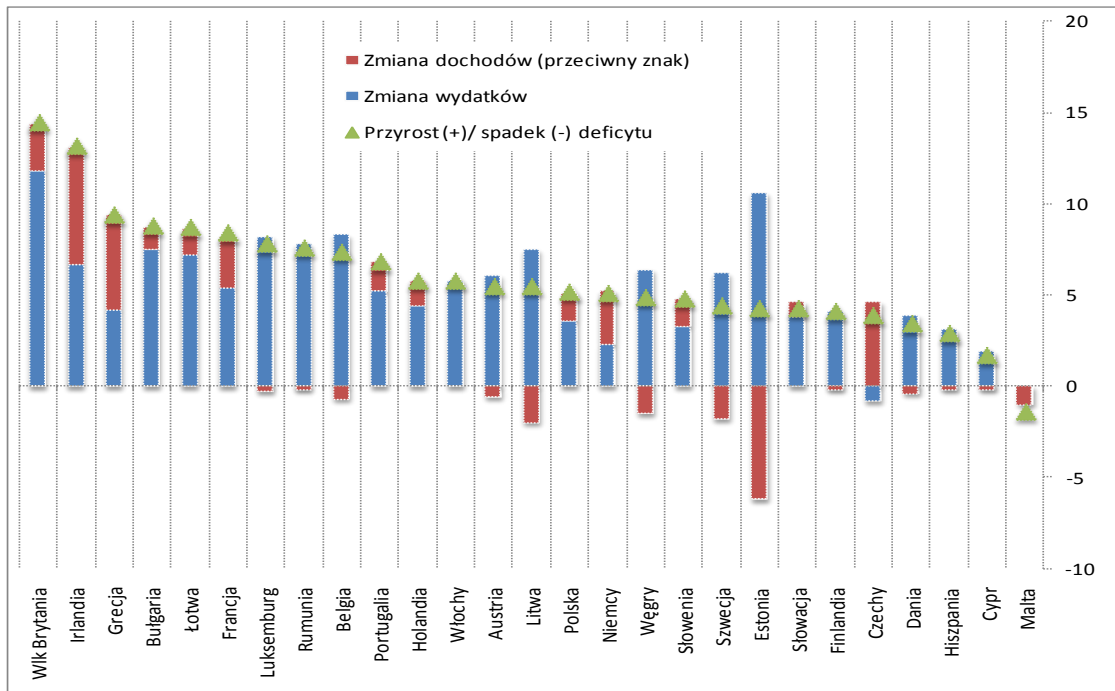
Źródłem przyrostu deficytów publicznych w całej Europie w okresie kryzysu była przede wszystkim eksplozja wydatków. Polska nie jest tu wyjątkiem, choć w naszym wypadku relatywnie większą rolę grało także obniżenie opodatkowania.

Rysunek 1.16. Zmiana i źródła zmiany deficytu w UE przed wybuchem kryzysu tj. w latach 1998-2007



Źródło: Opracowanie własne.

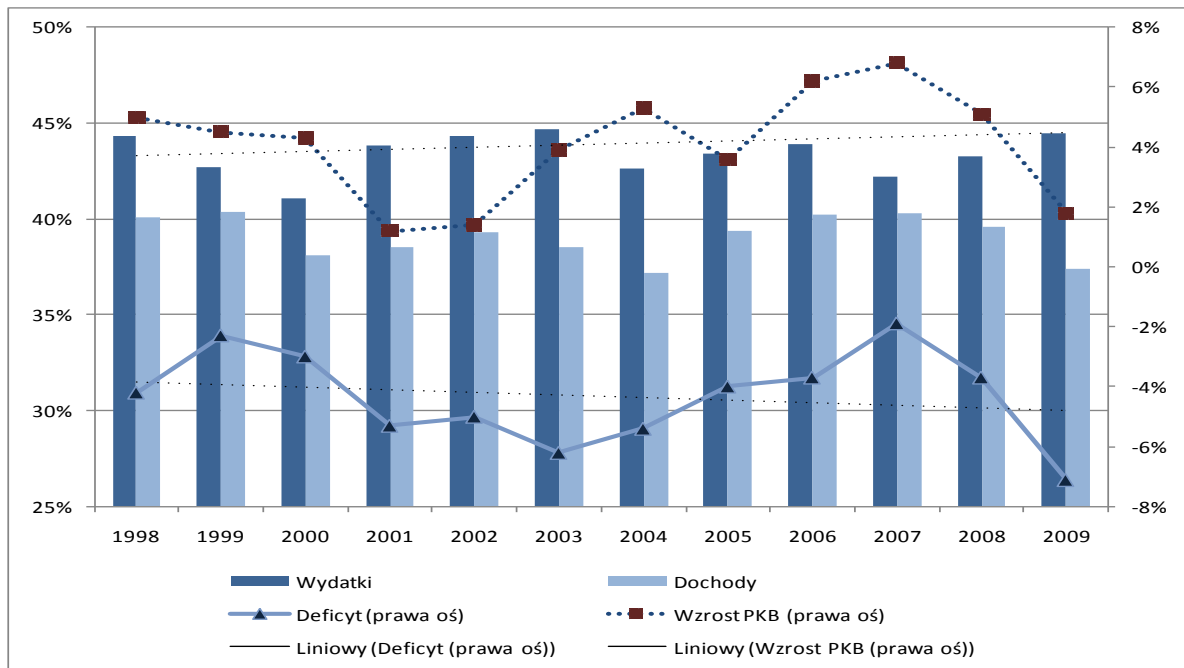
Rysunek 1.17. Zmiana i źródła zmiany deficytu w UE w czasie kryzysu tj. w latach 2008-2009



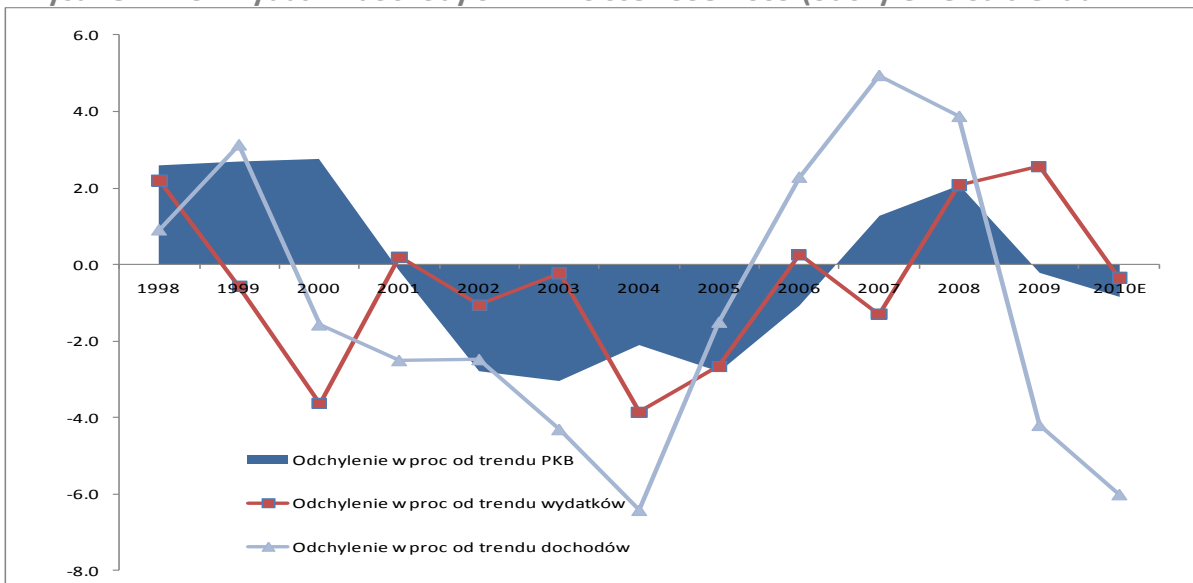
Źródło: Opracowanie własne.

W Polsce obserwuje się zarówno trwałą (tj. utrzymującą się od kilkunastu lat) nierównowagę między wydatkami i dochodami publicznymi, jak i tendencję do jej narastania z roku na rok. Symptomatyczne jest dokonywanie opartych o optymistyczne założenia i brzemienne w skutkach zmian w dochodach i wydatkach publicznych w okresie dobrej koniunktury, które następnie przekładają się na wzrost napięć fiskalnych w czasie kryzysu, intensyfikując istniejący już przed nim problem nierównowagi budżetowej.

Rysunek 1.18 Wydatki i dochody SFP w Polsce 1998-2009 (realizacja i trend)



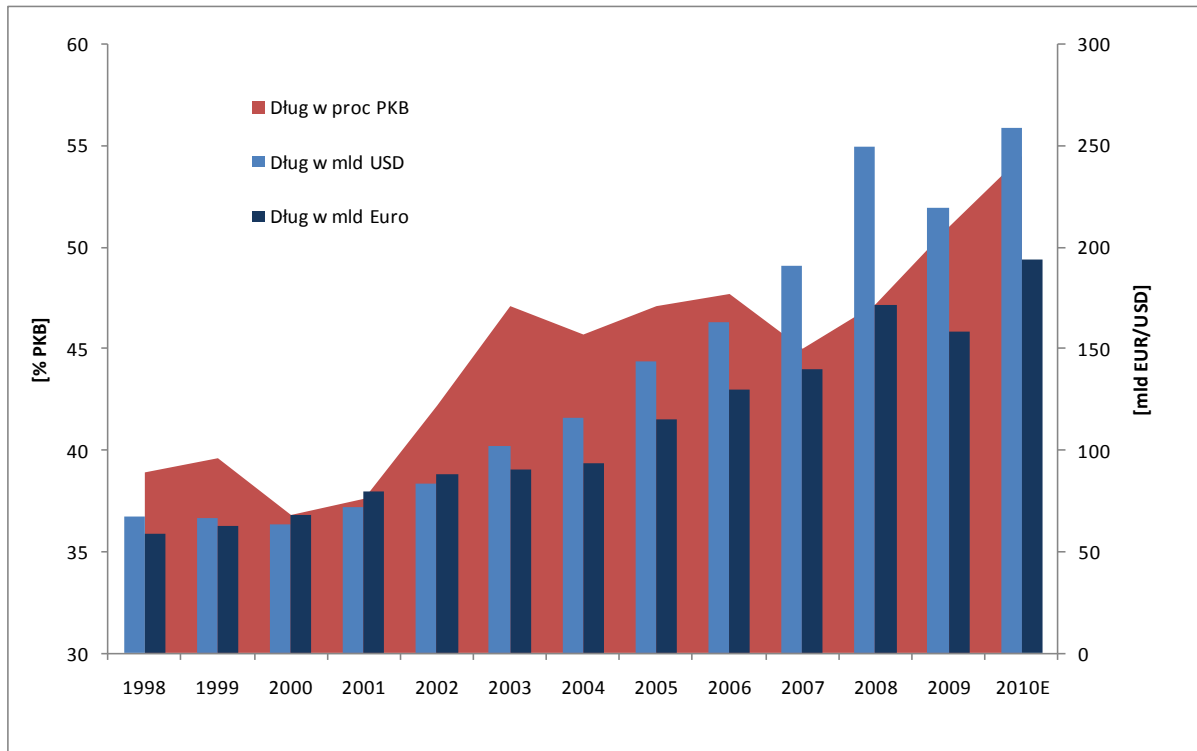
Rysunek 1.19. Wydatki i dochody SFP w Polsce 1998-2009 (odchylenie od trendu HP* w %)



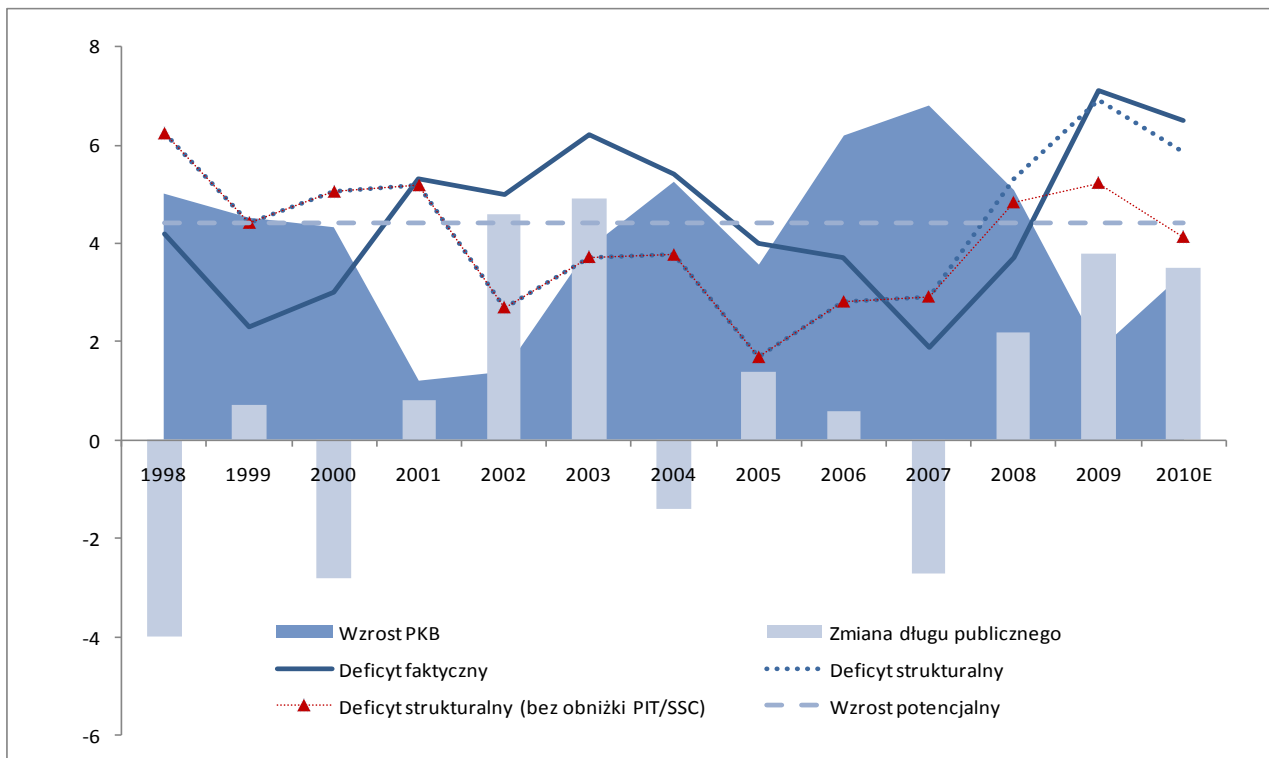
Źródło: Opracowanie własne

*Filtr Hodricka-Prescotta.

Rysunek 1.20 Dynamika długu publicznego 1998-2010



Rysunek 1.21. Źródła przyrostu długu publicznego w Polsce 1998-2010E

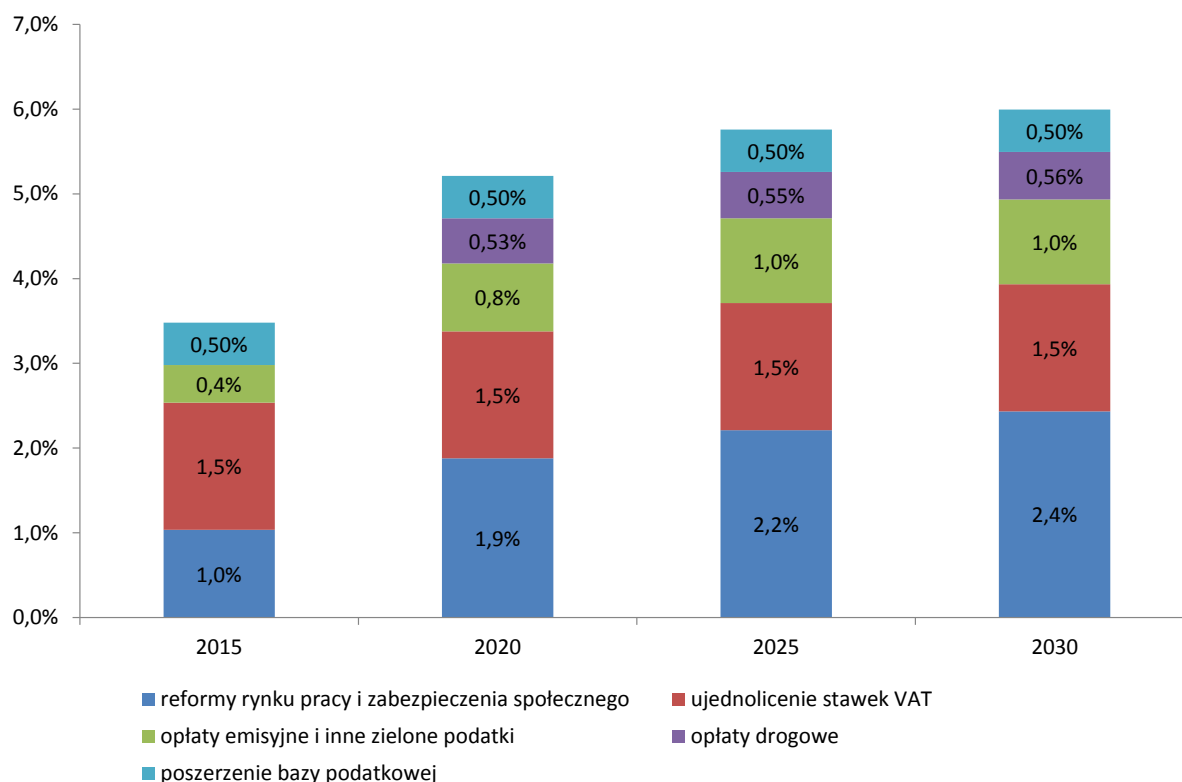


Źródło: Opracowanie własne.

Bazując na danych sprzed kryzysu skalę dostosowań podatkowych niezbędnych do likwidacji zagrożenia eksplozją długu publicznego w najbliższej dekadzie można było szacować na 3.5-4.0 % PKB, przy czym dostosowanie ze strony podatków musiałyby wynieść ok. 2-3 % PKB, o ile wydatki na cele rozwojowe (badania i rozwój, infrastruktura, zdrowie) mają zmieniać się wedle założonego w Strategii scenariusza, a uzyskanie dalej idących oszczędności w innych pozycjach wydatkowych okaże się trudne. W związku ze starzeniem się ludności Polski, skalę koniecznego dostosowania podatkowego w perspektywie roku 2030 można szacować na ok. 5-6% PKB. O tyle więc musiałyby wzrosnąć wpływy podatkowe by doprowadzić do sytuacji w której dług publiczny przestałby rosnąć, w sytuacji coraz wolniejszej dynamiki wzrostu PKB.

Można szacować, że postulowane zmiany stawek podatkowych (VAT, PIT, danin ekologicznych) przyniosą w perspektywie roku 2030 ok. 2.1 % PKB dodatkowych wpływów dla finansów publicznych (por. Rysunek 1.22). Drugie tyle dodatkowych wpływów podatkowych (PIT i składki na ubezpieczenia społeczne) w tej perspektywie czasowej przyniosą reformy strukturalne z zakresu rynku pracy i zabezpieczenia społecznego zwiększające zatrudnienie najstarszych uczestników rynku pracy (zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oraz jego podniesienie), osób w prime-age oraz ludzi młodych. Łącznie postulowane w Strategii reformy pozwolą na wzrost dochodów państwa o ok. 6 % PKB, z jednej strony dzięki prozatrudnieniowym działaniom na rynku pracy, a z drugiej dzięki efektywnej ekonomicznie i fiskalnie modernizacji polskiego systemu podatkowego.

Rysunek 1.22 Źródła dodatkowych dochodów SFP uzyskane dzięki reformom postulowanym w Strategii (% PKB)



Źródło: Opracowanie własne (wykorzystano model IBS COFOG KIT)

Kluczowy projekt 1.3: *Trwała redukcja deficytu sektora finansów publicznych skorygowanego o czynniki cykliczne do 1% PKB dla podniesienia stabilności makroekonomicznej Polski.*

- Podjęcie prozatrudnieniowych działań na rynku pracy, a w rezultacie, w perspektywie roku 2030, wzrost poziomu aktywności zawodowej i liczby pracujących o ok. 2-2.5mln osób (łącznie we wszystkich grupach wiekowych) względem instytucjonalnego status quo i adekwatny wzrost funduszu płac, dochodów ludności oraz sektora finansów publicznych z podatków PIT, VAT, akcyzy i składek na ubezpieczenia społeczne.
- Sukcesywne reformowanie wszystkich segmentów systemu emerytalnego, w tym zrównanie ustawowego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn co najmniej na poziomie 65 lat, racjonalizacji systemów specjalnych oraz powiązanie wysokości składek emerytalno-rentowych płaconych przez rolników z osiąganymi przez nich dochodami (por. projekt I.1.).
- Uzyskanie dodatkowych dochodów SFP dzięki zielonej reformie podatkowej wprowadzającej opłaty emisyjne i inne podatki ekologiczne racjonalizujące zachowania gospodarstw domowych i firm w zakresie oszczędzania energii i paliw, a jednocześnie wprowadzającej pozytywne bodźce ekonomiczne dzięki zmianom przesuwającym ciężar opodatkowania w kierunku podatków pośrednich w tym dzięki ujednoliceniu stawek VAT (przy wprowadzeniu mechanizmów kompensacyjnych dla najuboższych oraz zachęcaniu do inwestowania, oszczędzania i pracy dzięki zmianom w podatkach CIT i PIT).

Projekt służy realizacji decyzji: 1,2,4 oraz 5.

Cel operacyjny 2.2: Konwergencja realnych stóp procentowych, wejście do strefy euro

Stabilizacja finansów publicznych w horyzoncie kilkuletnim jest niezbędna także ze względu na perspektywę wejścia do strefy euro. Korzyści z pełnego włączenia się Polski do Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej identyfikowane przez ekonomistów⁷ obejmują m.in. spadek kosztu alternatywnego inwestycji kapitałowych dzięki konwergencji realnych stóp procentowych w Polsce do niższego poziomu charakterystycznego dla krajów strefy Euro, ograniczenie kosztów transakcyjnych wymiany walut, zwiększenie obrotów handlu zagranicznego dzięki większej porównywalności cen oraz wzrost całkowitej wiarygodności makroekonomicznej kraju (spadek ryzyka suwerennego) dzięki importowaniu jej z państw tworzących Unię. Szacuje się⁸, że ich pełne wykorzystanie pozwoliłoby podnieść długookresowy poziom PKB Polski o ok. 1.5 -2.5 %, zwiększyć aktywność zawodową i zatrudnienie o ok. 0.5-1.5 %, a także eksport o ok. 2.5-3.5 %. By w pełni wykorzystać potencjał drzemący we wprowadzeniu Euro w Polsce konieczne jest jednak by zarówno w okresie bezpośrednio poprzedzającym zastąpienie złotego przez wspólną europejską walutę, jak i w pierwszych latach członkostwa w UGW stabilność wewnętrzna i zewnętrzna gospodarki polskiej nie budziła wątpliwości rynków finansowych. Oznacza to więc stabilizację fiskalną poprzez efektywne zrównoważenie finansów publicznych w cyklu koniunkturalnym oraz stabilizację monetarną poprzez prowadzenie skutecznej w osiąganiu celów inflacyjnych autonomicznej polityki monetarnej na drodze do strefy euro. Osiągnięciu tych celów służyć będzie partnerska współpraca między niezależnymi organami władzy publicznej odpowiedzialnymi za realizację obu składowych makroekonomicznej *policy-mix*.

Tabela 1.5 Indykatywna proporcja między wydatkami i dochodami SFP (% PKB)

	2005	2010	2015	2020	2025	2030
wydatki SFP	43.1	45.8	43.7	44.4	44.3	43.5
dochody SFP	38.9	37.9	42.0	44.2	43.2	42.2
deficyt SFP	4.2	7.9	1.7	0.3	1.1	1.3

Źródło: opracowanie własne (wykorzystano model IBS COFOG KIT)

⁷ por np. NBP. 2009. *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*. Warszawa: NBP.

⁸ por. Maciej Bukowski, Ryszard Michalski red. 2008. *Wpływ wejścia Polski do strefy euro na bezrobocie i zatrudnienie*. Warszawa: IBS, IBRKiK.

Kluczowy projekt 1.4: *Wykorzystanie procesu dostosowawczego związanego z wejściem do strefy euro do stabilizacji fiskalnej i monetarnej.*

- Dążenie do zapewnienia maksymalnej stabilności wewnętrznej i zewnętrznej polskiej gospodarki, tak by móc w jak największym stopniu wykorzystać potencjalne korzyści związane z wprowadzeniem wspólnej waluty (prowadzenie konsekwentnych reform pokazujących jednoznaczną orientację Polski na skuteczną i trwałą modernizację w duchu rozwiniętych gospodarek Europy Północnej).
- Szybka i trwała stabilizacja fiskalna poprzez równoważenie finansów publicznych w sposób niesprzeczny z polityką rozwoju wymagającą zwiększenia nakładów na B+R i zdrowie oraz utrzymania wysokich wydatków infrastrukturalnych przez co najmniej 15 lat. (por. projekt I.1)
- Autonomiczna polityka monetarna zmierzająca do kontroli inflacji w celu inflacyjnym oraz stabilizacji monetarnej i walutowej (w tym odpowiedzialny nadzór bankowy niedopuszczający do powstawania nierównowagi na rynku depozytowo-kredytowym i pojawienia się baniek na aktywach finansowych i trwałych).
- Wejście do strefy euro w momencie, który będzie optymalny ze względu na wykorzystanie potencjału rozwojowego Polski, a jednocześnie zminimalizowane zostaną makroekonomiczne wewnętrzne i zewnętrzne ryzyka tej operacji.

Projekt służy realizacji decyzji 1,2 oraz 4.

FILAR

INNOWACYJNOŚCI

Polska
2030

Trzecia fala nowoczesności.

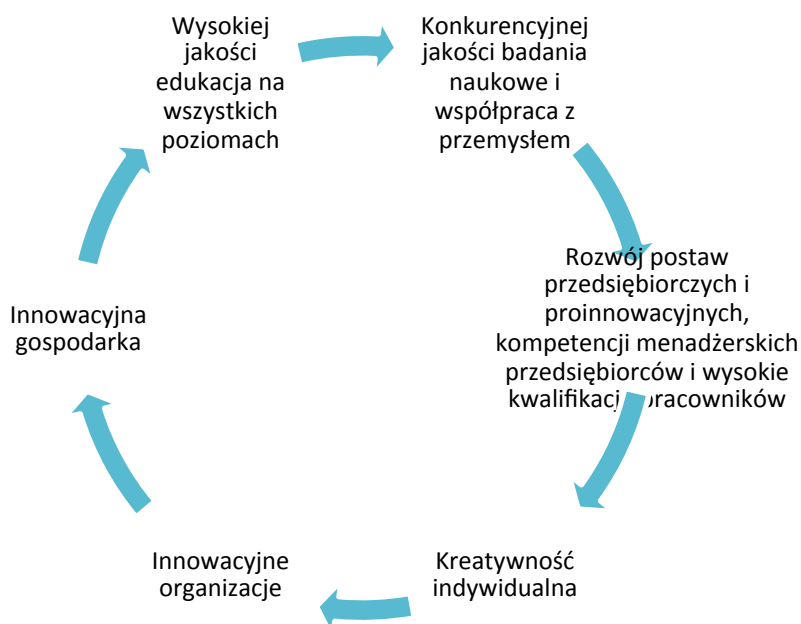
II. Kreatywność indywidualna i innowacyjna gospodarka

Wprowadzenie

Kreatywność często jest rozumiana jako warunek i wstęp do innowacyjności. **Kreatywność to indywidualna zdolność do dokonania krytycznej oceny sytuacji lub działania, twórczego myślenia i umiejętność zaproponowania zmiany.** Innowacyjność w takim rozumieniu **staje się zjawiskiem, procesem i mechanizmem realizacji kreatywności, czyli wprowadzeniem w życie kreatywnego pomysłu.** Między kreatywnością a innowacyjnością jest jeszcze tzw. **postawa proinnowacyjna, czyli z jednej strony otwartość na kreatywne pomysły i zmiany, a z drugiej zdolność i determinacja do wprowadzania ich w życie**¹.

Zarówno **kreatywność** jak i **innowacyjność** mogą stanowić cechy indywidualne ludzi, którzy działając w określonych organizacjach i grupach społecznych, są zdolni do przeprowadzania zmian. Jednak mogą także **stanowić element kultury i sposobu działania całych społeczeństw**, w których zdolność do twórczego myślenia jest powiązana z umiejętnością kooperacji z innymi ludźmi i pozytywnym nastawieniem do innowacji. W takich społeczeństwach **wzrost gospodarczy jest szybszy**, bo innowacyjność generuje wartość dla gospodarki, działania innowacyjne zwiększają **zdolność firm do konkurencyjności w skali międzynarodowej**, przyczyniają się do **poprawy sytuacji na rynku pracy**, większej **elastyczności zatrudnienia, poprawy jakości edukacji**. Jednocześnie wzrost gospodarczy, poprawa jakości edukacji napędzają kreatywność i innowacyjność.

Rysunek 2.1 Nieliniowy charakter procesów innowacyjnych



Źródło: Opracowanie własne ZDS.

Proces pobudzania kreatywności i innowacyjności nie ma charakteru liniowego (nauka – gospodarka), ale odbywa się w wielu obszarach jednocześnie – edukacji, badań naukowych, instytucji wspierania biznesu i samych firmach. Działania te uzupełniają się i wynikają wzajemnie z siebie. Rysunek 2.1 przedstawia koło relacji między edukacją, nauką, przedsiębiorczością, kreatywnością i innowacyjnością. Wynika z niego, że obszary te są ze sobą powiązane i nie można osiągnąć wysokiego poziomu innowacyjności, jeżeli edukacja nie stoi na wysokim poziomie, a jednocześnie innowacyjna

¹Rafał Drozdowski, Anna Zakrzewska, Katarzyna Puchalska, Michał Morchat, Dorota Mroczkowska. 2010. *Wspieranie postaw proinnowacyjnych przez wzmacnianie kreatywności jednostki*. Warszawa: PARP.

gospodarka napędza poprawę jakości edukacji i badań naukowych. Także autorzy raportu *Rekomendacje zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy*² podkreślają kompleksowy charakter procesów innowacyjności i podkreślają, że ich wzmocnienie wymaga działań wielu typów w kilku obszarach jednocześnie.

Z tych względów pierwszym z trzech filarów, na których opiera się długookresowa strategia rozwoju kraju jest filar innowacyjności. **Projekty opisane w ramach tego filaru służą**, w oparciu o wzmacnianie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego i przy wykorzystaniu impetu cyfrowego, **budowaniu nowych przewag konkurencyjnych i podstaw szybkiego rozwoju gospodarczego**, po etapie wyjścia z kryzysu finansów publicznych, ograniczenia wzrostu deficytu budżetowego i poziomu zadłużenia państwa. Projekty proponowane do realizacji **służą zbudowaniu większej konkurencyjności** nie tylko w gospodarce, ale także **w innych obszarach życia społecznego**. Mają **pobudzać indywidualną kreatywność i innowacyjność ludzi, łączyć indywidualne zdolności i postawy w zjawiska i procesy społeczne** oraz **tworzyć warunki szybszego rozwoju nowoczesnej innowacyjnej, nastawionej na rozwój i zmianę (podejmowanie ryzyka) przedsiębiorczości**.

Wzmacnianie mechanizmów rozwoju indywidualnej kreatywności i innowacyjności jest niezbędne także dlatego, by zapobiec utracie młodej generacji Polek i Polaków, która będzie tworzyć kreatywne pokolenie. To spośród tych ludzi, urodzonych po przełomie 1989 r., lepiej wykształconych, mieszkających w miastach, częściej uprawiających wolne zawody, zdolnych do tworzenia technologii, umiejących lepiej identyfikować i wykorzystywać swoje talenty powstaną klasy kreatywne – *no collar workers*³. **Pokolenie to może stanowić siłę rozwojową w przyszłości, jeżeli zostaną stworzone odpowiednie warunki dla jego rozwoju**. To pierwsze pokolenie, które nie obarczone doświadczeniami socjalistycznej przeszłości, potrafi łączyć indywidualizm ze zdolnością do kooperacji. Dla tej grupy nowoczesne technologie komunikacyjne stanowią podstawowe źródło wiedzy, korzystanie z nich jest sposobem spędzania wolnego czasu, a wielokrotnie pracy. Technologie pojawiają się we wszystkich sferach życia. Przedstawiciele i przedstawicielki tego pokolenia są bardziej otwarci na innych i wykazują większy poziom zaufania do ludzi. Ich poziom aspiracji, a co za tym idzie chęć do nauki, jest większa niż we wcześniejszych pokoleniach. Jednocześnie pojawiają się w tej grupie oznaki „kryzysu ćwierćwiecza” związanego z problemami w transferze z systemu edukacji na rynek pracy i uzyskiwaniem samodzielności finansowej umożliwiającej realizację ich wysokich aspiracji. Jednak jak wskazują badania, inwestycje w edukację, w kapitał najmłodszych dają największy zwrot. Lepszy poziom edukacji to nie tylko większe szanse dla młodych ludzi, ale także dla całego społeczeństwa. Przekładają się na wyższy poziom dobrobytu, życie w lepszym zdrowiu, a nawet niższe wskaźniki przestępczości. Dlatego tak ważne staje się uwzględnienie we wszystkich działaniach inwestycji edukacyjnych, finansowych i kulturowych w to właśnie pokolenie.

Nie bez znaczenia dla przyszłości jest wciąż niewykorzystany **potencjał kobiet w Polsce**. Dziewczynki w wieku szkolnym uzyskują **lepsze wyniki w badaniach PISA od chłopców**. Młode kobiety stanowią prawie **57% studentów** (w ciągu 20 lat liczba studiujących kobiet zwiększyła się ponad 5-krotnie, podczas gdy mężczyzn 4-krotnie). Kobiety także częściej inwestują w dalsze wykształcenie. W latach 2007 – 2008 **kobiety stanowiły prawie 70% słuchaczy studiów podyplomowych**. W latach po 1990 r. zwiększyła się liczba kobiet na studiach doktoranckich i teraz stanowią połowę studiujących. Wszystko to powoduje, że w przyszłości będą odgrywały coraz ważniejszą rolę w rozwoju gospodarczym, naukowym i kulturowym. Należy im jednak stworzyć warunki umożliwiające

²Krzysztof B. Matusiak, Jacek Guliński red. 2010. *Rekomendacje zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy*. Warszawa: PARP.

³Richard Florida. 2005. *Cities and the Creative Class*. New York: Routledge.

wykorzystanie ich kreatywności i rosnących kompetencji. Pierwszym krokiem powinno być podjęcie szerokich działań – np. kampanii społecznych i edukacyjnych na rzecz przełamania wciąż aktualnych stereotypów dotyczących roli kobiet w społeczeństwie, czy ich pozycji na rynku pracy. Kluczowe zmiany muszą bowiem zajść w kulturze i zachowaniach ludzi.

Projekty do realizacji wynikające z tej części strategii, stanowią uzupełnienie innych zadań wynikających z konieczności szybkiego wyjścia z kryzysu finansów publicznych i zarówno w krótkim (do 2015 r.), jak i długim okresie (do 2030 r.) wzmocniają przewagi konkurencyjne Polski, wpływając na poziom wzrostu gospodarczego oraz rozwój, efektywność i rentowność polskich przedsiębiorstw. Działania podejmowane w ramach tego filaru są niezbędne ze względu na pogłębiającą się peryferyjność technologiczną Polski (niewystarczające tempo konwergencji lub wręcz tracony dystans nie tylko wobec dotychczasowych liderów rozwoju, ale także nowych krajów o najszybszym wzroście gospodarczym – BRIC, w tym przede wszystkim Indie i Chiny, ale także inne należące do grupy E7⁴), brak odpowiedniego udziału wysokich technologii w eksporcie i brak globalnych rosnących marek pochodzących z Polski. W tabeli przedstawione zostały wartości PKB per capita kilku krajów w stosunku do USA do roku 2050 (Stany Zjednoczone stanowią benchmark = 100). Widać bardzo wyraźnie jak bardzo będą zmieniać się bieguny szybkiego rozwoju świata i jak trudno będzie Europie, a co za tym Polsce, utrzymać szybkie tempo wzrostu, nie tylko w okresie do 2030 r., ale także dłużej.

Tabela 2.1 Wartość PKB w wybranych krajach w latach 2009 - 2050

Kraj	Wartość PKB w 2009	Wartość PKB w 2030	Wartość PKB w 2050
USA	100	100	100
Japonia	71	78	79
Niemcy	79	80	82
Wielka Brytania	81	83	87
Francja	76	79	83
Włochy	71	74	74
Kanada	84	83	83
Chiny	14	33	45
Indie	7	15	28
Brazylia	22	31	41
Rosja	42	67	74
Indonezja	9	16	22
Meksyk	31	43	54
Turcja	30	43	57
Polska*	43	61	78

*dane szacunkowe na podst. projekcji Ministerstwa Finansów

Źródło: PwC. 2011. *The World in 2050. The accelerating shift of global economic power: challenges and opportunities*. United Kingdom: PwC.

Tzw. kraje E7 będą rozwijały się wielokrotnie szybciej. Już w ostatnich latach widać wyraźnie, że wartość PKB krajów należących do G7 w 2007 r. była o 60% wyższa niż krajów E7, podczas gdy w 2010 ta różnica wynosi już tylko 35%.

Projekty opisane poniżej należy zrealizować także ze względu na niewystarczający udział firm sektora małych i średnich przedsiębiorstw w kreowaniu innowacyjności i nowych trendów społecznych i

⁴ E7 –kraje BRIC oraz Turcja, Indonezja i Meksyk.

technologicznych. W powiązaniu z kluczową rolą sektora MSP w tworzeniu polskiego PKB, ogromną liczbą mikroprzedsiębiorstw, brakiem strategii rozwojowych, niewystarczających kompetencjach przedsiębiorców w zakresie zarządzania i organizacji firmy, czy niskiej przeżywalności przedsiębiorstw, a nawet brakiem kwalifikacji obecnych pracowników, **niski poziom innowacyjności i niewystarczająca kreatywność indywidualna stanowią zagrożenie dla szybkiego wzrostu gospodarczego i rozwoju cywilizacyjnego Polski w perspektywie do 2030 r.**

W powiązaniu z nadarającą się okazją funkcjonowania na rynku pracy do ok. 2020 r. dwóch pokoleń wyżu demograficznego, niewykorzystanie tej szansy i nie stworzenie warunków pobudzania kreatywności i innowacyjności spowoduje, że Polska nie będzie w stanie w dalszej perspektywie uniknąć dryfu rozwojowego.

Rozwój w nowoczesnym społeczeństwie cyfrowym, opartym na dostępie do informacji i wiedzy, jest możliwy tylko wtedy, gdy **państwo** w świadomy i rozważny sposób **inwestuje** swoje **środki**, przeznaczając je **na działania prorozwojowe i innowacyjne**. Mechanizmy zmiany zasad dystrybucji środków budżetowych zostały przedstawione w rozdziale *Makroekonomiczne ramy rozwoju Polski do 2030*. Sposób wykorzystania części tych środków przedstawia poniższy rozdział. Niezbędna jest **transformacja instytucjonalna i kulturowa w obszarze wolności gospodarczej, przedsiębiorczości, badań naukowych oraz systemu uczenia się przez całe życie**. Działania i instrumenty muszą obejmować, jak wskazuje raport *Rekomendacje zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy*⁵, zarówno zmiany systemowo – strukturalne, jak i w zakresie regulacji prawnych oraz organizacji i instytucji wsparcia otoczenia biznesu i nauki, kompetencji kadr nowoczesnej gospodarki i co równie ważne – **świadomości i kultury innowacji**. Zwiększanie innowacyjności zależy nie tylko od jakości kapitału ludzkiego i społecznego, ale także od innych działań systemowych pozwalających wzmacniać kapitał ludzki, prowadzić badania naukowe na najwyższym światowym poziomie oraz pobudzać przedsiębiorców do wprowadzania i stosowania innowacyjnych rozwiązań i nowoczesnych technologii w przedsiębiorstwie. Jednym z podstawowych mechanizmów pobudzania kreatywności i innowacyjności jest **wykorzystanie nowych technologii cyfrowych (TIK)**, które będą wspierać i upraszczać narzędzia rozwoju innowacyjności, w tym np. **otwarcie dostępu do zasobów publicznych w takich obszarach jak edukacja, kultura, nauka i administracja**.

Kluczowe będzie dokonanie jakościowego skoku i wyboru między stałym odrabianiem zaległości w sferze cyfrowej i wykorzystywaniu technologii komunikacyjnych jako elementu zwalczania wykluczenia, a wariantem „wykorzystania impetu cyfrowego”.

⁵PARP. 2010. *Rekomendacje zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy*. Warszawa: PARP.

Powiązanie z decyzjami kluczowymi

Projekty przedstawione w tej części dokumentu służą realizacji **czterech decyzji kluczowych** (patrz rozdział 3 strategii). Są to następujące decyzje:

Decyzja 11 – Zapewnić powszechną dostępność i wysoką jakość opieki oraz edukacji w przedszkolach i szkołach wszystkich poziomów i typów oraz ich zorientowanie na pobudzanie kreatywności dzieci i młodzieży oraz przygotowanie do uczenia się przez całe życie, przy wykorzystaniu technologii informacyjno – komunikacyjnych (TIK) jako powszechnego narzędzia edukacyjnego, przy jednoczesnym zwiększaniu atrakcyjności zawodu nauczyciela oraz kształceniu nawyku korzystania z dóbr kultury.

Decyzja 12 – Wykorzystać efektywniej indywidualne i publiczne inwestycje w edukację poprzez wzmocnienie kształcenia kluczowych kompetencji ogólnych, preferowanie krótszych form kursów zawodowych, realizowanych we współpracy z pracodawcami, podniesienie jakości, stworzenie oferty atrakcyjnych studiów o profilu praktycznym oraz wzmocnienie wagi studiów I stopnia tak, aby służyło to poprawie skuteczności transferu edukacja – rynek pracy.

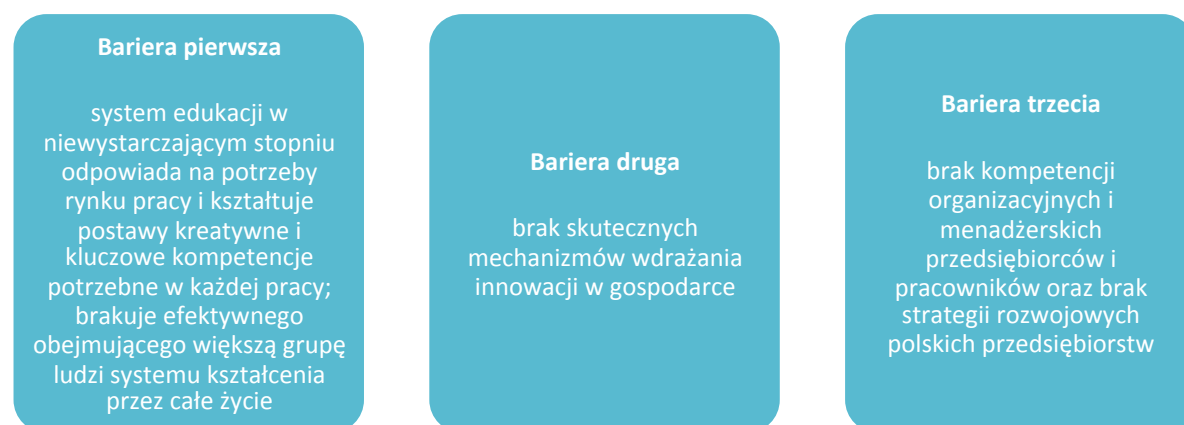
Decyzja 14 – Wzmocnić konkurencyjność nauki i innowacyjność gospodarki poprzez wzrost nakładów na B+R do 3% PKB w 2030 r., poprawę wiedzy o zarządzaniu własnością intelektualną i komercjalizacji wyników prac badawczych, wzmocnienie procesów konkurencji w nauce w dostępie do środków na badania, poprawę jakości szkolnictwa wyższego dzięki ocenie uczelni opartej o realne efekty kształcenia i powiązaniu wysokości finansowania uczelni z osiąganymi wynikami.

Decyzja 15 – Stworzyć przewagi konkurencyjne oparte o kapitał intelektualny, poprzez wzmocnienie kreatywności i podnoszenie kwalifikacji pracowników w systemie uczenia się przez całe życie, kształtowanie kompetencji zarządczych przedsiębiorców zorientowanych na innowacyjne strategie rozwojowe, wspieranie firm inwestujących w innowacje i rozwój oraz udzielanie wsparcia instytucjom otoczenia biznesu, a także tworzenie zachęt dla globalnego biznesu do inwestowania w Polsce.

Diagnoza sytuacji

Bariery rozwoju kreatywności i innowacyjności

Wydaje się, że w Polsce istnieją **trzy podstawowe bariery blokujące rozwój kreatywności ludzi i innowacyjności gospodarki**. W pierwszej kolejności jest to **obecny kształt systemu edukacyjnego**, który wciąż w niewystarczającym stopniu jest dostosowany do potrzeb rynku pracy i nastawiony na kształtowanie wśród dzieci i młodzieży, czyli przyszłych pracowników, postaw kreatywnych, samodzielności i jednocześnie zdolności do współpracy oraz nawyku uczenia się. Drugim hamulcem jest brak **skutecznych, kompleksowych mechanizmów wdrażania** przez firmy w Polsce **innowacji** – zarówno skomplikowanych i kosztownych innowacji technologicznych, jak i tych prostszych zmian – organizacyjnych, czy marketingowych. Brak kanałów innowacji wynika z niskiej podaży konkurencyjnych projektów badawczych, braku kultury i świadomości znaczenia innowacji, a co za tym idzie, braku popytu na istniejące projekty i pomysły. Trzecią blokadę tworzą sami **przedsiębiorcy**, którzy **nie posiadają w dostatecznym stopniu kompetencji organizacyjnych i menadżerskich**, pozwalających na kształtowanie nowych przewag konkurencyjnych, opartych o skuteczne strategie rozwojowe, a nie o niskie koszty pracy i produkcji.



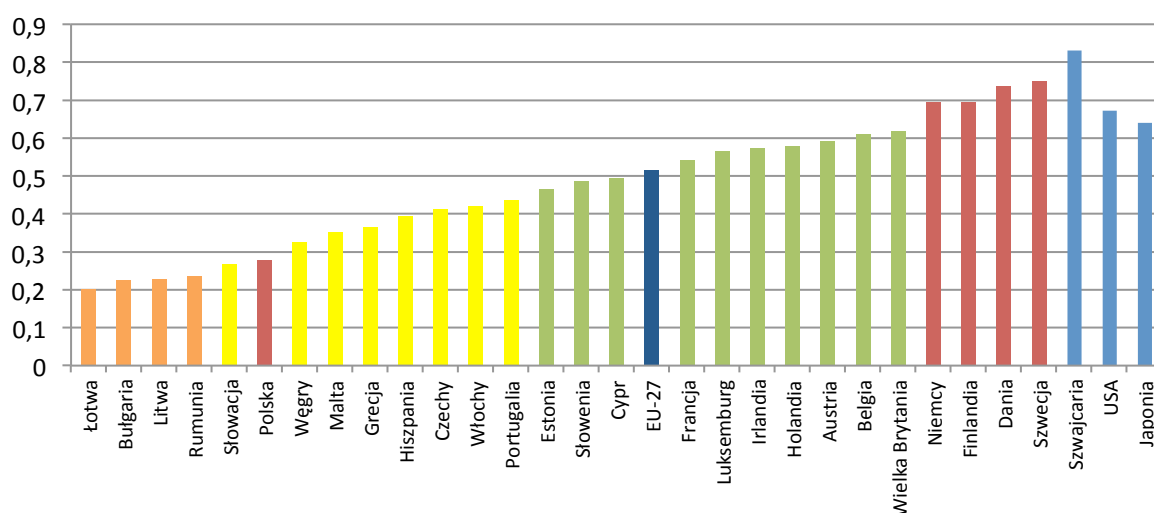
Polska w rankingach innowacyjności i konkurencyjności

Opublikowany w lutym 2011 r. cykliczny raport *Innovation Union Scoreboard*⁶ za 2010 r. **sytuuje Polskę wśród krajów, tzw. moderate innovators, ale jako przedostatni mieszczący się w tej grupie kraj**. W stosunku do katastrofalnego dla Polski innego raportu sprzed 4 lat, określającego Polskę jako *loosing ground country* widoczny jest niewielki postęp. Ale szczegółowe dane pokazują, że **Polska nadal w stosunku do innych krajów europejskich ma ogromne zaległości do odrobienia**. Z analizy raportu wynika, że kraje zaliczone do pierwszej grupy – liderów innowacji osiągają rezultaty ok. 20% wyższe niż średni poziom innowacyjności w krajach europejskich. Z kolei grupa, do której zaliczona została Polska, osiąga wyniki pomiędzy 50 a 90% wartości średniej dla 27 krajów Unii Europejskiej. Zagregowana **wartość wskaźnika innowacyjności Polski w tym zestawieniu (0,278) wynosi niecałe 54% wartości średniej dla krajów europejskich (0,516)**. I **tylko 5 krajów europejskich osiąga gorsze**

⁶ Pro Inno Europe. 2011. *Innovation Union Scoreboard 2010. The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation*. Brussels: European Commission.

od **Polski wyniki**, a kolejny w kategorii *moderate innovators* kraj – Węgry ma indeks wartości 0,327, czyli wyższy o 18% od Polski.

Rysunek 2.2 Innowacyjność w Europie, USA i Japonii mierzona zagregowanym wskaźnikiem innowacyjności

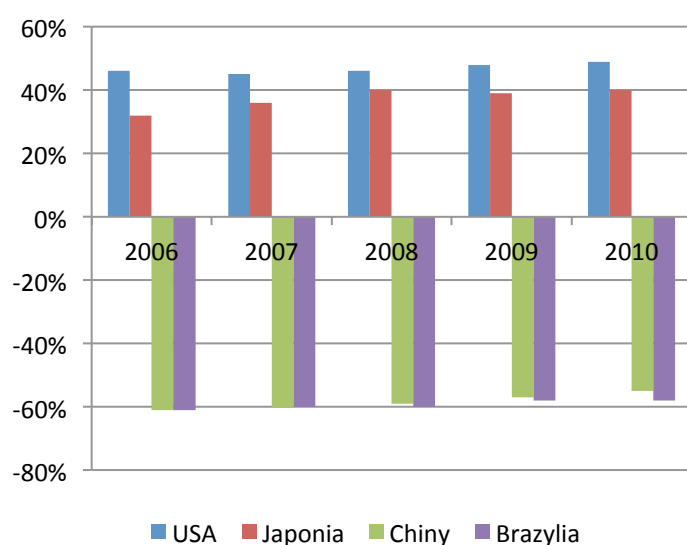


Źródło: Pro Inno Europe. 2011. *Innovation Union Scoreboard 2010. The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation*. Brussels: European Commission.

Niewielkim tylko pocieszeniem może być fakt, że **w latach 2006 – 2010 wartość indeksu dla Polski wzrosła o 1,79%, a średni wzrost dla krajów UE – 27 wyniósł w tym czasie tylko 0,85%**. Jednak inne kraje poprawiają swoje wyniki szybciej od Polski. Dotyczy to zarówno krajów, które obecnie wciąż znajdują się niżej w rankingu niż Polska, jak i liderów innowacji.

Jednak ten sam raport pokazuje, że cała Europa traci dystans wobec Stanów Zjednoczonych i Japonii, a jednocześnie dotychczasowa przewaga krajów europejskich nad Chinami, czy Brazylią, zmniejsza się w widoczny sposób każdego roku. Pokazuje to poniższy Rysunek 2.3.

Rysunek 2.3 Poziom innowacyjności w Europie w stosunku do wybranych krajów

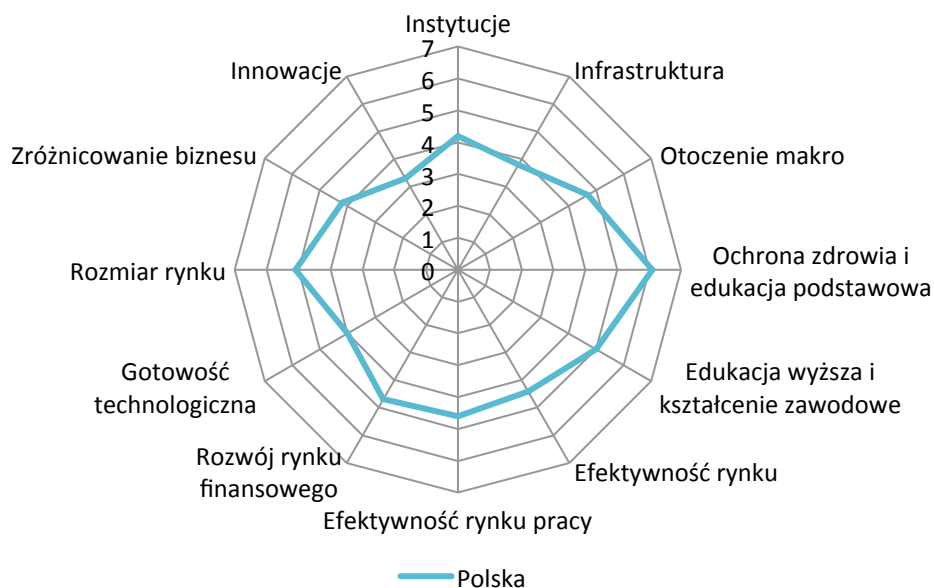


Jeżeli przyjmiemy średni poziom innowacyjności w Europie jako „0” to okaże się, że takie kraje jak USA i Japonia w 2010 r. osiągały lepsze wyniki w ten sposób mierzonej innowacyjności odpowiednio o 49% o 40%, natomiast w tym samym roku, Chiny były gorsze już tylko o 55%, a Brazylia o 58% i dystans ten jak pokazują dane z lat 2006 – 2010 systematycznie maleje.

Źródło: Pro Inno Europe. 2011.

Należy jednak podkreślić, że w publikowanych cyklicznie przez World Economic Forum rankingach Global Competitiveness Index (GCI) Polska w ciągu dwóch lat awansowała z 53 na 39 miejsce. Wynika to przede wszystkim z wysokich ocen uzyskiwanych przez Polskę w zakresie jakości edukacji zarówno podstawowej, jak i wyższej. Dokładne dane przedstawione są na rysunku 2.4.

Rysunek 2.4 Polska w rankingu Global Competitiveness Index 2010 - 2011



Źródło: World Economic Forum. 2010. *The Global Competitiveness Report 2010–2011*. Geneva: WEF.

Również z tego rysunku wynika jednak, że w zakresie innowacyjności Polska znajduje się nisko w rankingu, z uzyskanymi 3,3 pkt. w skali 1 – 7. Ale jednocześnie dobre osiągnięcia w tym indeksie w zakresie edukacji potwierdzone są danymi z *Innovation Union Scoreboard 2010*. Tam również jedyną kategorią, w której Polska przesuwa się na pozycje powyżej średniej dla UE-27 są zasoby ludzkie. Szczegółowa analiza wskazuje, że wysoka pozycja w tej kategorii wynika z dużej liczby studentów (ponad 1,9 mln w 2010 r.). W pozostałych bowiem kategoriach składających się na zagregowany indeks innowacyjności Polska wypada źle.

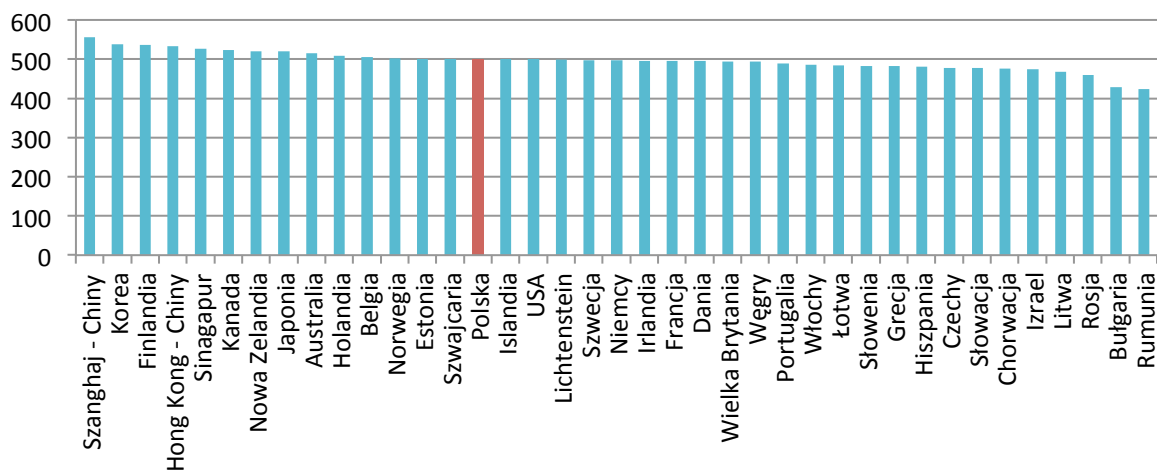
Diagnoza systemu edukacji

Z punktu widzenia rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego tempo rozwoju kraju będzie w znacznym stopniu zależało od tego, w jaki sposób Polska będzie kształtowała swoje przewagi konkurencyjne i czy należeć do nich będą wysoka jakość i kwalifikacje pracowników, czy wciąż jedynie niskie koszty produkcji. Na te potrzeby musi odpowiedzieć system edukacji, od przedszkolnej po wyższą. Edukacja stanowi także mechanizm zaspakajania coraz wyższych ambicji i aspiracji Polaków, w tym przede wszystkim młodego pokolenia.

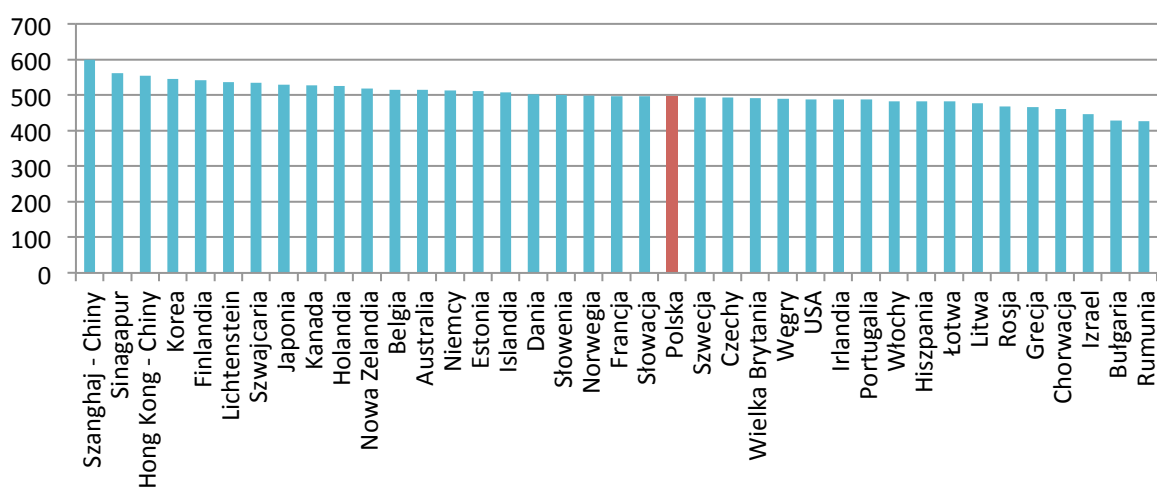
Obecny system oświaty i szkolnictwa w niewystarczającym stopniu odpowiada na te potrzeby. Wskazują na to wyniki badań PISA przeprowadzane systematycznie także w Polsce⁷. Widoczna jest poprawa wyników w ciągu ostatnich kilku lat, ale proces ten nie jest wystarczający i dość szybki, a trend wzrostowy nie jest stały we wszystkich badanych przez OECD obszarach.

⁷ OECD. 2011. Wyniki badania PISA 2009.

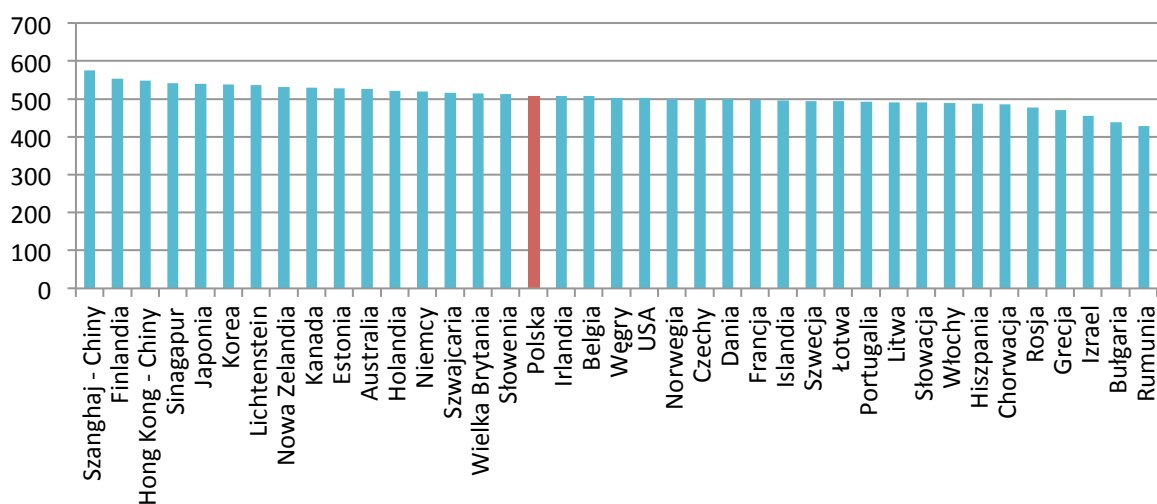
Rysunek 2.5 Wyniki badań czytania i interpretacji tekstu



Rysunek 2.6 Wyniki w umiejętnościach matematycznych



Rysunek 2.7 Wyniki w rozumieniu w naukach przyrodniczych



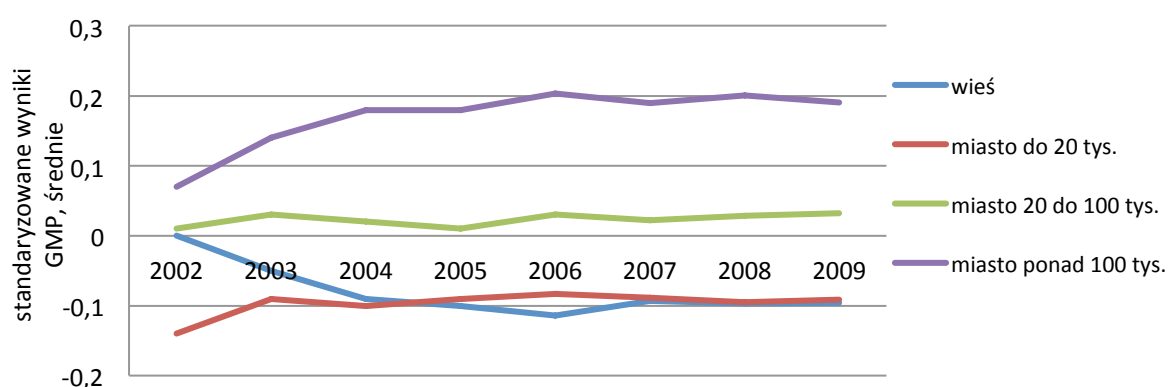
Źródło: Baza danych PISA 2009. <http://pisa2009.acer.edu.au/>.

We wszystkich trzech obszarach poddawanych badaniu w ramach PISA widoczny jest trend wzrostowy. W czytaniu polscy uczniowie i uczennice zdobyli średnio o 24 pkt. więcej w 2009 r. niż w 2000 (wzrost o 4,5%), w matematyce wzrost wynosił 26 pkt. – wzrost o 5,5%, a w naukach przyrodniczych wzrost to 31 pkt. i 6,5% wzrostu w ciągu prawie 10 lat.

Badanie uśrednione nie pokazuje jednego ważnego wyniku. Z badań PISA wynika bowiem także, że od kiedy wydłużono w Polsce edukację ogólnokształcącą, wśród badanych 15-latków (ta grupa poddawana jest badaniu w ramach PISA) spadła liczba uczniów osiągających bardzo złe wyniki, a liczba tych, którzy osiągają wyniki bardzo dobre wzrosła.

Z drugiej strony istnieje jednak **ogromne zróżnicowanie jakości wewnątrz samego systemu edukacji**. Badania pokazują, że wyniki egzaminacyjne dzieci uczęszczających do szkół na obszarach wiejskich są słabsze niż dzieci uczących się w szkołach w dużych miastach. Pokazują to poniższe rysunki.

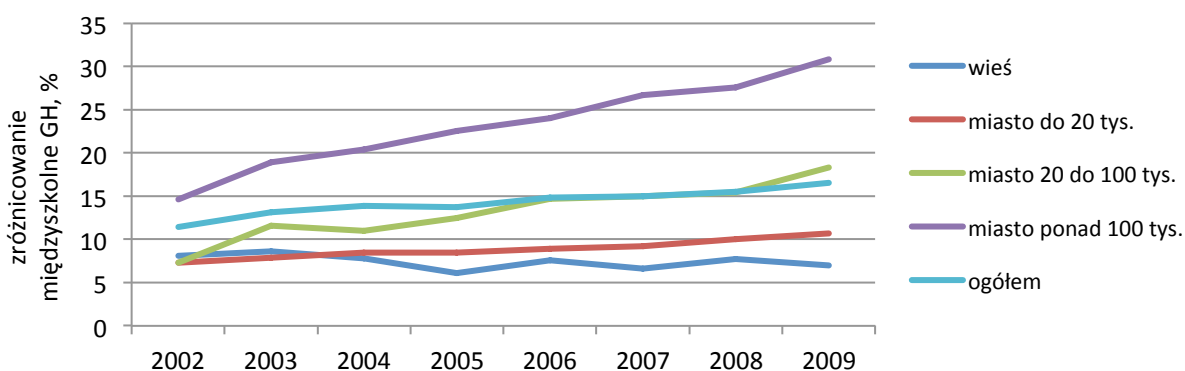
Rysunek 2.8 Zróżnicowanie wyników egzaminacyjnych w szkołach



Źródło: Roman Dolata. 2010. *Pokolenie testów*. Prezentacja w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 5 marca 2010 r.

Zróżnicowanie dotyczy także samych gimnazjów. Oznacza to, że już na bardzo wczesnym etapie edukacji szkolnej szanse ekonomiczne i społeczne dzieci z obszarów peryferyjnych są niższe niż szanse dzieci mieszkających w dużych miastach.

Rysunek 2.9 Wyniki egzaminów gimnazjalnych



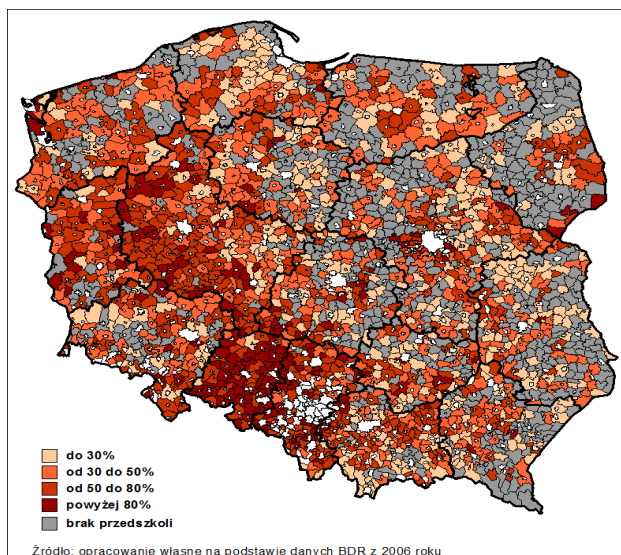
Źródło: Roman Dolata. 2010. *Pokolenie testów*. Prezentacja w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 5 marca 2010 r.

Problem jakości edukacji dotyka także uczniów zasadniczych szkół zawodowych. W przywoływanych wcześniej wynikach badania PISA, realizowanych w Polsce dodatkowo dla 16-

latków, **osiągają oni nieporównywalnie słabsze wyniki** niż ich koledzy z liceów ogólnokształcących i poniżej średniej dla Polski. I to **we wszystkich obszarach**, od 22% w czytaniu, przez 20% w matematyce i 19% w naukach przyrodniczych.

Problem dostępności edukacji zaczyna się jednak już w przedszkolu. Mapa poniższa prezentuje odsetek dzieci uczestniczących w edukacji przedszkolnej w poszczególnych gminach w Polsce.

Rysunek 2.10 Odsetek dzieci korzystających z opieki przedszkolnej w gminach



Źródło: Krystyna Szafraniec. 2010. *Młodzież na obszarach wiejskich: warunki startu, edukacja, dążenia i strategie życiowe*. Prezentacja w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 12 lipca 2010 r.

Z danych GUS i Systemu Edukacji Oświatowej wynika, że mimo trendu wzrostowego, nadal zbyt wiele dzieci w wieku przedszkolnym nie korzysta z opieki i edukacji przedszkolnej. W roku szkolnym 2010/2011 było to 35% dzieci w wieku 3 -5 lat. Widoczny jest jednak skok w porównaniu do lat 2007-2008 aż o 17%. Jednak nadal odsetek pozostaje zbyt wysoki. Trend wzrostowy należy utrzymać.

W Polsce wejście absolwentów na rynek pracy odbywa się relatywnie później niż w innych krajach. To, w połączeniu ze słabo rozwiniętym systemem praktyk oraz niskiej jakości szkolnictwem zawodowym także osłabia szanse polskich absolwentów w konkurencji z innymi (w przyszłości). Późne wejście na rynek pracy jest także nieefektywne z punktu widzenia wydatków publicznych (koszty dłuższego kształcenia) i rynku pracy (mniejsza niż możliwa liczba pracujących).

Boom edukacyjny związany z ogromnym wzrostem liczby studentów w Polsce nie przełożył się na osiągnięcia jakościowe w systemie szkolnictwa wyższego. Ogromna liczba uczelni świadczy usługi niewystarczającej jakości. W połączeniu z wchodzącym w wiek studencki niżem demograficznym, grozi to upadkiem wielu szkół wyższych. Z drugiej strony tworzy także szansę relatywnego zwiększenia nakładów na szkolnictwo wyższe per capita, tak jak to działo się w ostatnich 4 latach. Przedstawia to poniższa tabela 2.2.

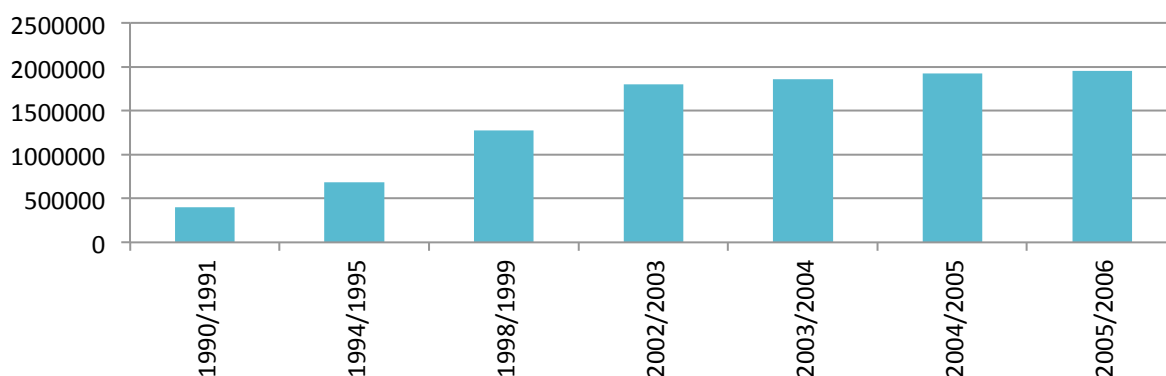
Tabela 2.2 Nakłady budżetowe na szkolnictwo i liczba studentów 2007-2011

	2007 r. wykonanie	2008 r. wykonanie	2009 r. szacunkowe wykonanie	2010 r. wg ustawy budżetowej	2011 r. projekt planu
Nakłady budżetowe na szkolnictwo wyższe ogółem (tys. zł)	10 709 678	11 120 786	11 772 433	11 923 801	12 318 386
Liczba studentów	1 937 404	1 927 762	1 879 557	1 835 097	1 788 964
Nakłady budżetowe na jednego studenta (tys. zł)	5,5	5,8	6,3	6,5	6,9

Źródło: Opracowanie własne na podst. danych Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Należy jednak docenić ogromną liczbę studentów w Polsce. Nawet biorąc pod uwagę, że Polska jest dużym krajem, to fakt, że co dziesiąty studiujący w Europie obecnie jest Polką/Polakiem jest wynikiem znaczącym.

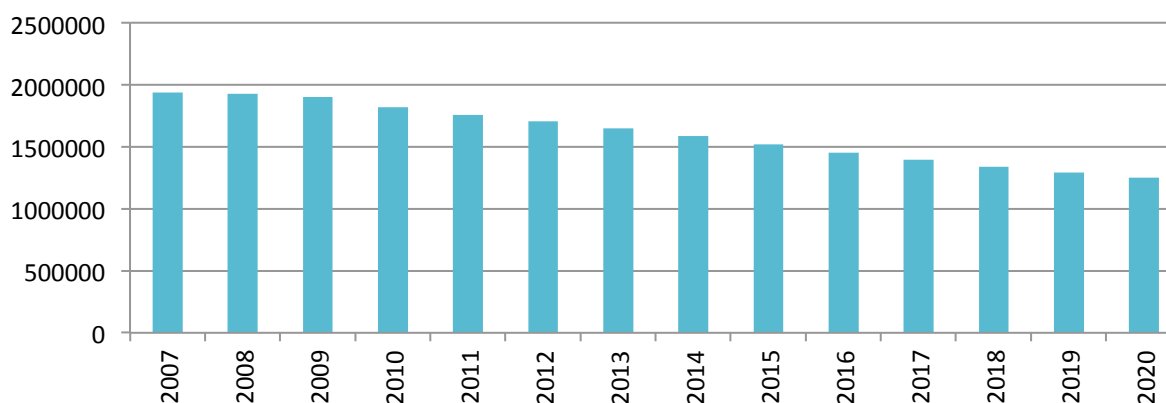
Rysunek 2.11 Liczba studentów Polsce w latach 1990 – 2006



Źródło: Instytut Sokratesa. 2011. *Demograficzne tsunami. Raport Instytutu Sokratesa na temat wpływu zmian demograficznych na szkolnictwo wyższe do 2020 roku*. Warszawa: Instytut Sokratesa.

Jednak trend wzrostowy się odwraca. Szkolnictwo wyższe w Polsce będzie musiało odpowiedzieć na to wyzwanie – zmniejszania się gwałtownego liczby kandydatów na studia, a co za tym idzie konieczność ograniczenia liczby miejsc na uczelniach.

Rysunek 2.12 Liczba studentów do 2020 r. przy założeniu współczynnika skolaryzacji brutto na poziomie 54%



Źródło: Instytut Sokratesa. 2011.

Kompetencje zdobywa się przez całe życie. Polska jednak notuje jedne z najniższych w UE i OECD wskaźniki upowszechnienia edukacji dzieci w wieku przedszkolnym oraz uczenia się dorosłych, również pozaformalnego (związanego z pracą i działalnością obywatelską.) Brakuje w Polsce systemu uczenia się przez całe życie. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego⁸ wynika, że obecnie (dane dotyczą 2006 r.) w grupie 25 – 64 lata jedynie co trzecia osoba (36%) uczestniczy w jakiegokolwiek aktywności edukacyjnej. Tylko 19% Polaków uczestniczyło w różnego rodzaju kursach i szkoleniach, czyli formach uczenia się pozaformalnego. Zatem ponad 64% dorosłych Polek i Polaków nie uczestniczy w żadnej formie podnoszenia kwalifikacji po ukończeniu szkoły. Dodatkowym problemem jest także to, że uczestnictwo w różnych formach kształcenia ustawicznego jest uzależnione od miejsca zamieszkania. Ponad 40% mieszkanek i mieszkańców miast deklaruje uczestnictwo w jakiejś formie edukacji ustawicznej, a jedynie 25% mieszkanek i mieszkańców wsi. Co więcej, im starsza jest osoba, tym rzadziej korzysta w form doksztalcenia. W grupie 25 – 29 lat z edukacji korzystało ok. 29%, a w grupie 60 – 64 tylko 14% badanych. Oznacza to, że system edukacji ustawicznej jest nieprzygotowany, a ludzie nie mają świadomości konieczności podnoszenia kwalifikacji przez całe życie, by odpowiadać na zmieniające się potrzeby i wymagania rynku pracy.

Jednocześnie polscy pracodawcy wymieniają jako jedną z podstawowych trudności - znalezienie pracowników o potrzebnych im kompetencjach. Stanowi to w ocenie przedsiębiorców jedną z głównych barier rozwoju firm⁹. Przedsiębiorcy podkreślają braki w dwóch obszarach –pierwszym dotyczącym konkretnych kwalifikacji i kompetencji praktycznych, których uczniowie i absolwenci nie wnoszą ze szkół (w tym szkół zawodowych) oraz brak podstawowych kompetencji „społecznych”, wykształconych nawyków – dokładności, rzetelności, czy odpowiedzialności. Dlatego niewątpliwym sukces ilościowy polskiego szkolnictwa trzeba zamienić w sukces jakościowy, stawiając większy nacisk przede wszystkim na kształcenie na wszystkich poziomach uniwersalnych kompetencji intelektualnych, interpersonalnych i społecznych.

Diagnoza sektora nauki

Obecny system nauki w Polsce charakteryzuje się przede wszystkim dużym rozdrobnieniem organizacyjnym. Istnieje bardzo głęboki podział między uczelnie – szkoły wyższe, instytuty badawcze (dawniej jednostki badawczo – rozwojowe) oraz instytuty Polskiej Akademii Nauk. Z danych Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w Polsce działa ponad 400 szkół wyższych, ponad 70 instytutów i samodzielnych zakładów badawczych PAN oraz ok. 100 instytutów badawczych. Opublikowany w 2010 r. raport GUS *Nauka i technika w Polsce w 2008 r.* przedstawia następujący podział jednostek. Poniższa tabela prezentuje tylko wybrane kategorie:

⁸ GUS. 2009. *Kształcenie dorosłych*. Warszawa: GUS.

⁹ Urszula Sztandar-Sztanderska red. 2011. *Kwalifikacje dla potrzeb pracodawców. Raport końcowy*. Warszawa: PKPP Lewiatan, oraz World Bank. 2011. *Europe 2020 Poland Fueling Growth and Competitiveness in Poland Through Employment, Skills, and Innovation*. Warsaw: World Bank.

Tabela 2.3 Liczba jednostek naukowych w Polsce

Jednostki	1995	2000	2005	2008
Ogółem	738	860	1097	1157
Placówki naukowe PAN	81	81	76	75
Instytuty badawcze i dawne JBR	218	222	194	135
Szkoły wyższe	104	114	143	195

Źródło: GUS. 2010. *Nauka i technika w Polsce w 2008 r.* Warszawa: GUS.

Podział proponowany przez GUS nie uwzględnia np. dużej liczby szkół wyższych prywatnych. Z danych MNISW wynika, że obecnie jest ich ponad 400. Tak rozdrobniony w połączeniu z brakiem efektywnego systemu oceny jakości pracy badawczej i akademickiej powoduje, że nie istnieją dobre mechanizmy koncentracji środków na badania, brakuje miejsc wybijających się ponad przeciętność, skupiających najlepszych badaczy w danej jednej lub kilku dyscyplinach.

Sektor nauki w Polsce do czasu wprowadzenia zmian w systemie finansowania nauki (ustawa o finansowaniu nauki z 2010 r.¹⁰) miał bardzo przestarzały system zarządzania budżetem. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego pełniło rolę agencji płatniczej, wypłacając ponad 65% wszystkich środków przeznaczanych na naukę i szkolnictwo wyższe w Polsce w ciągu roku. Dane GUS pokazują, że z ogólnej kwoty 7,7 mld zł przeznaczonych na działalność B + R w 2008 r. z budżetu państwa pochodziło 69,1% środków. Udział przedsiębiorstw w finansowaniu tego typu działalności wyniósł jedynie 30,9%. Taka struktura finansowania nauki jest ewenementem w krajach OECD. Z raportu *OECD Main Science and Technology Indicators*¹¹ wynika, że poza Polską, Słowacją i Grecją udział w finansowaniu badań naukowych źródeł prywatnych jest wyższy niż 40%. W całej OECD średni udział środków prywatnych stanowi ponad 64% wszystkich środków przeznaczanych na B+R. Wśród 500 największych europejskich firm inwestujących w badania naukowe nie znalazła się żadna firma z Polski. Dopiero na miejscach 521 i 534 znajdowały się dwie polskie firmy¹².

Przeprowadzenie zmian w strukturze finansowania i zarządzania nauką, powołanie Narodowego Centrum Nauki oraz przeformułowanie zasad działania Narodowego Centrum Badań i Rozwoju spowodowało, że struktura przepływu środków z budżetu do naukowców zbliżyła się do standardów w innych krajach. Zasadniczym zadaniem dla obu tych instytucji będzie skuteczne przeprowadzanie konkursów grantowych i szybkie rozdysponowywanie środków na badania, tak, aby w pierwszym okresie działania nie pojawiła się dziura finansowa wynikająca np. z braku procedur lub mechanizmów wypłacania środków.

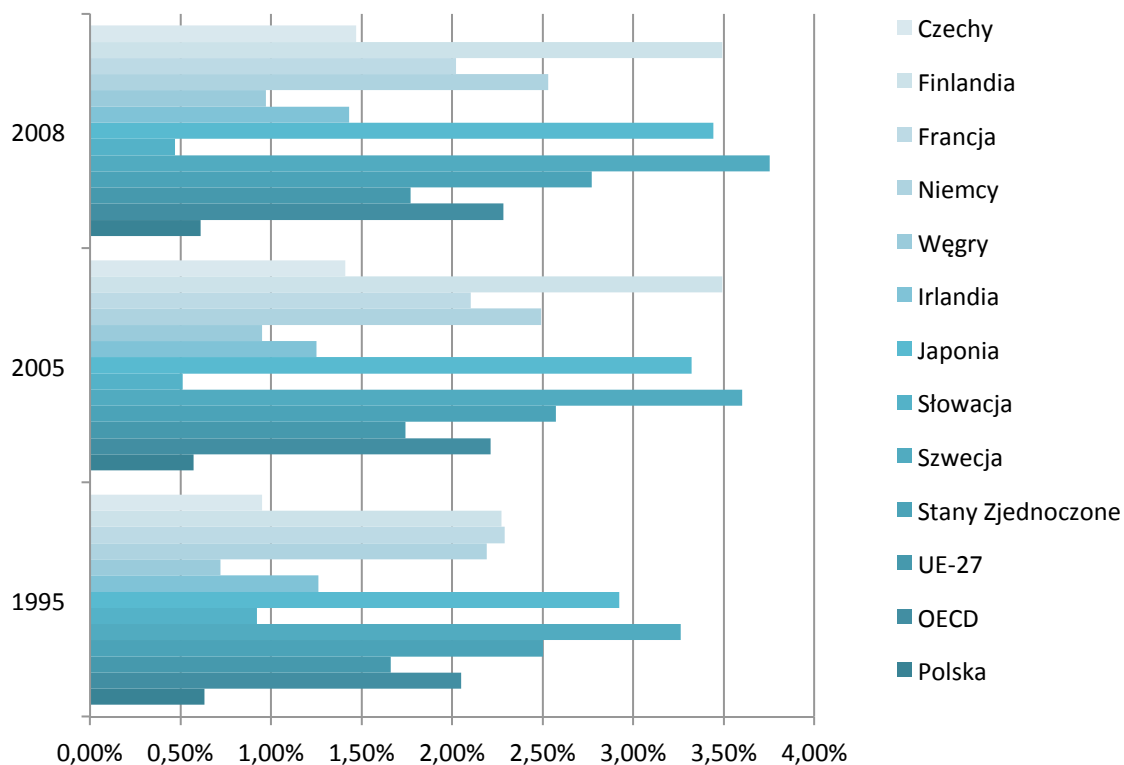
Struktura wydatków to nie jedyny problem związany z finansowaniem badań naukowych. Polska jest krajem, który przeznaczają relatywnie niewielkie środki na naukę. Poziom nakładów w odniesieniu do innych krajów pokazuje poniższy rysunek.

¹⁰ Ustawa o finansowaniu nauki z dnia 30 kwietnia 2010 r. (Dz.U Nr 96, poz. 615).

¹¹ OECD. 2009. *OECD Main Science and Technology Indicators*. Paris: OECD.

¹² Komisja Europejska. 2007. *Monitoring Industrial Research. EU Industrial R&D Investment Scoreboard 2007*. Bruksela: KE.

Rysunek 2.12 Wartość GERD w wybranych krajach w latach 1995 – 2008



Źródło: OECD. 2009. *OECD Main S&T Indicators*. Paris: OECD.

Poza nieprzystającą do wymogów nowoczesności strukturą zarządzania i niskim poziomem finansowania, brak udziału przedsiębiorców w finansowaniu nauki widoczny jest również w obszarze zatrudnienia. Jedynie ok. 14% wszystkich zatrudnionych w działalności B + R z wykształceniem minimum doktora przypada na sektor inny niż szkolnictwo wyższe. Z tej grupy mniej niż połowa pracuje w sektorze prywatnym (6% wszystkich pracujących ze stopniem doktora).

Anachroniczna struktura i brak środków lub ich nieefektywne wykorzystywanie oraz brak mechanizmów ewaluacji wyników prac badawczych przekładają się na niską jakość badań naukowych prowadzonych w Polsce. Raport dotyczący produktywności naukowej polskich szkół wyższych¹³ przytacza dane za SCimago JCR do 2008 r.

¹³ Joanna Wolszczak-Derlacz, Aleksandra Parteka. 2011. *Produktywność naukowa wyższych szkół publicznych w Polsce*. Warszawa: E&Y.

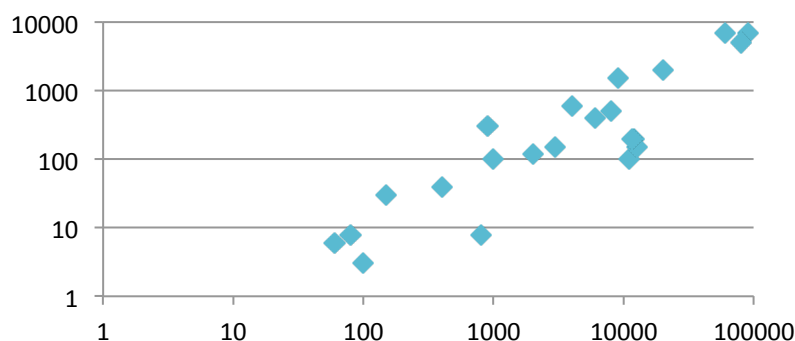
Tabela 2.4 Wybrane dane ilościowe dotyczące produktywności naukowej w Polsce

	Łączna liczba publikacji naukowych SCImago JCR (na rok, średnia 1996-2008)	Liczba publikacji naukowych w SCImago JCR na liczbę pracowników B+R zatrudnionych w SW (na rok, średnia 1996-2008)	Ilość cytowań na publikację naukową w SCImago JCR (średnia 1996-2008)	Indeks Hirscha	Współpraca międzynarodowa (współczynnik publikacji naukowych, w których afiliacje autorów obejmują więcej niż jeden kraj)
Polska	16083	0,37	6,6	208	33,1
Włochy	46795	0,76	12,3	432	34,3
Wielka Brytania	95574	0,59	14,8	619	35,3
Finlandia	9553	0,6	15,1	273	39,9
Austria	10023	0,84	13,6	281	46
Szwajcaria	19025	1,16	18,6	422	52,6
Niemcy	87122	0,86	13,5	542	39,6
Stany Zjednoczone	331349	-	17,3	1023	25,2

Źródło: Joanna Wolszczak-Derlacz, Aleksandra Parteka. 2011. *Produktywność naukowa wyższych szkół publicznych w Polsce*. Warszawa: E&Y.

Z danych Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego wynika, że udział polskich prac w światowej puli cytowań prac naukowych jest bardzo niski i wynosi ok. 0,5%. Dodatkowo nie ma żadnych polskich prac poza dwoma wśród czterech tysięcy najwyżej cytowanych prac naukowych na świecie. Jednak należy pamiętać, że liczba prac naukowych opublikowanych w najbardziej prestiżowych czasopismach takich jak *Science*, czy *Nature* jest funkcją liniową wartości PKB przeznaczanej przez poszczególne kraje na badania i rozwój¹⁴.

Rysunek 2.13. Liczba publikacji w dwóch najbardziej prestiżowych czasopismach naukowych Science i Nature, w latach 1999 – 2008 jest ściśle uzależniona od nakładów na naukę danego kraju (GERD)



Źródło: Jerzy Duszyński. 2010. *Moja osobista strategia rozwoju szkolnictwa wyższego*. w: „Nauka” 1/2010.

¹⁴ Jerzy Duszyński. 2010. *Moja osobista strategia rozwoju szkolnictwa wyższego*. w: „Nauka” 1/2010.

Niewielka jest również liczba składanych przez Polaków zgłoszeń patentowych. W stosunku do średniej unijnej Polacy składają kilka razy mniej zgłoszeń o patent – w zagranicznych urzędach kilkadziesiąt razy mniej. Nawet jeżeli przyjmie się, że patenty nie sprzyjają innowacji ze względu na zablokowanie dostępu do informacji, to w Polsce problemem wciąż pozostaje przede wszystkim brak użytecznych prac badawczych.

Tabela 2.5 Liczba wniosków patentowych w odniesieniu do liczby mieszkańców i nakładów na B+R

	Liczba zgłoszeń patentowych złożonych do EPO i urzędu krajowego na milion mieszkańców		Liczba zgłoszeń patentowych złożonych do EPO i urzędu krajowego na milion USD całkowitych wydatków na B+R	
	EPO (dane za 2008 r.)	krajowy urząd (dane za 2008 r.)	EPO (dane za 2008 r.)	krajowy urząd (dane za 2008 r.)
Portugalia	6,6	23,5	0,039	0,14
Słowacja	6,3	44,3	0,073	0,52
POLSKA	3,7	62,7	0,046	0,78
Węgry	10,3	68,5	0,058	0,39
Grecja	10,1	69,0	0,068	0,46
Czechy	11,9	69,3	0,036	0,21
Hiszpania	26,6	72,8	0,080	0,22
Belgia	141,7	42,9	0,23	0,07
Słowenia	52,3	164,0	?	?
Włochy	78,8	155,9	0,25	0,49
Irlandia	104,7	194,0	0,21	0,38
Wielka Brytania	87,4	284,8	0,15	0,50
Francja	146,5	238,6	0,28	0,37
Austria	178,0	274,2	0,21	0,33
Holandia	382,2	126,9	0,63	0,21
Szwecja	340,2	276,2	0,27	0,28
Dania	295,1	303,9	0,35	0,36
Finlandia	337,5	341,1	0,31	0,31
Niemcy	314,9	581,7	0,40	0,74
Szwajcaria	839,6	224,1	0,82	0,22

Źródło: Zofia Barbara Liberda. 2008. Patenty w skali światowej i w poszczególnych krajach, w: Tendencje innowacyjnego rozwoju przedsiębiorstw. w: Ewa Okoń-Horodyńska, Anna Zachorowska-Mazurkiewicz red. Warszawa: Instytut Wiedzy i Innowacji. World Intellectual Property Indicators 2010. Geneva: WIPO.

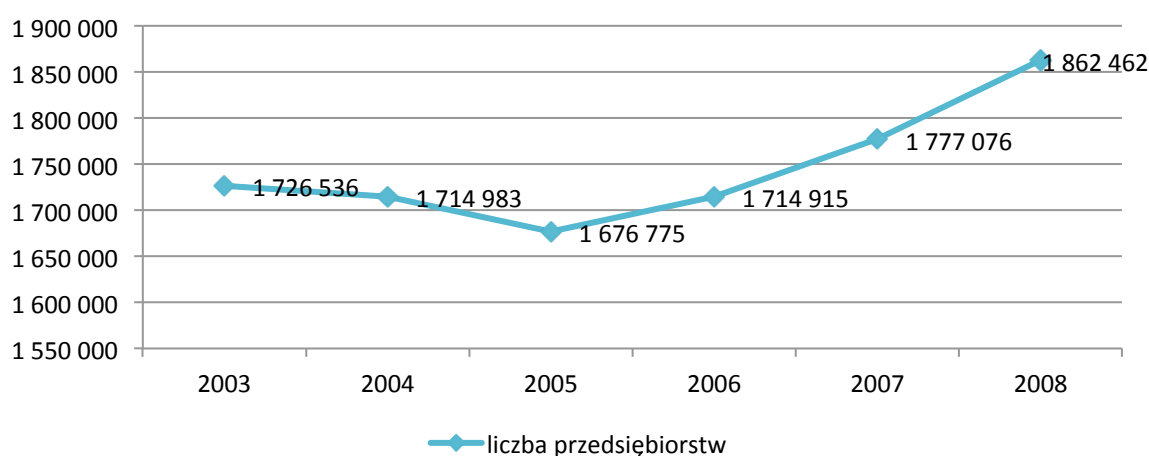
Dodatkowym problemem nauki w Polsce jest także struktura wydatków środków przeznaczonych nominalnie na badania w sektorze nauki i szkolnictwa wyższego. Z opracowania GUS wynika, że obszar badań stosowanych stopniowo kurczy się i coraz większy udział mają badania podstawowe, które nie są zorientowane na wdrożenia w gospodarce. Samo w sobie nie musi stanowić to problemu, jeżeli badania podstawowe prowadzone są na wysokim poziomie, jednak w połączeniu z faktem, że prawie 75% budżetu było wydawane poprzez dotacje tzw. statutową lub infrastrukturalną, okazuje się, że w sposób konkursowy – czyli oparty na ocenie jakości wyników badawczych, rozdysponowywane jest w Polsce mniej niż 30% środków. A to oznacza brak konkurencyjności w dostępie do pieniędzy na badania i przede wszystkim – brak zachęty do prowadzenia badań naukowych najwyższej jakości. Dodatkowo – badania podstawowe nie otrzymują bodźców ze sfery gospodarczej. A to jest charakterystyka krajów o niskim poziomie rozwoju gospodarczego.

Na problemy finansowe i organizacyjne w polskiej nauce nakładają się dodatkowe elementy związane z przestarzałym modelem awansu w nauce, opóźnionym w stosunku do badaczy w krajach np. anglosaskich, momentem uzyskania pełnej samodzielności badawczej, brakiem wysokiej jakości instytucji otoczenia nauki będących w stanie skutecznie wesprzeć badaczy np. w procesie komercjalizacji, czy to poprzez sprzedaż wyników prac badawczych i rozwojowych, czy udzielenie licencji czy też wniesienia prac badawczych i rozwojowych do spółki.

Diagnoza przedsiębiorczości

Z danych GUS, na które powołuje się Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości wynika, że w 2008 r. funkcjonowało 1 862 462 aktywnych przedsiębiorstw. Przedstawia to poniższy rysunek.

Rysunek 2.14 Liczba aktywnych przedsiębiorstw w Polsce w latach 2003 - 2008



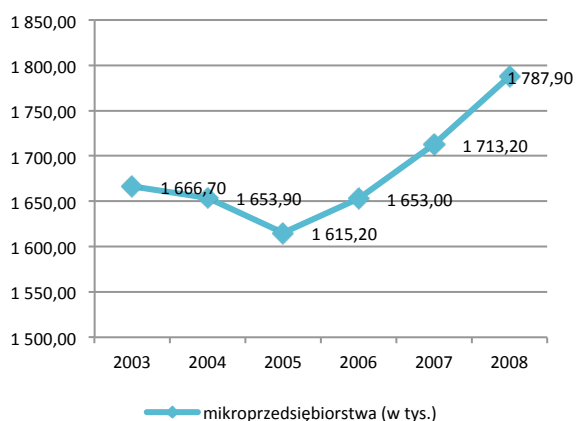
Źródło: PARP. 2010. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008 – 2009*. Warszawa: PARP.

Jednak z tego - 1 787 909 stanowiły mikroprzedsiębiorstwa, tylko 54 974 – przedsiębiorstwa małe, 16 327 – średnie oraz 3 252 – duże. W efekcie liczba firm sektora MSP wyniosła 1 859 210. Warto podkreślić jednak, że wg metodologii GUS, do sektora MSP zaliczane są także wszystkie filie zagranicznych koncernów. I tak – w Polsce dane przedstawicielstwo zatrudniające np. 40 osób, jest zaliczane do sektora MSP, podczas gdy realne zatrudnienie w całej firmie na świecie może wynosić wiele tysięcy pracowników.

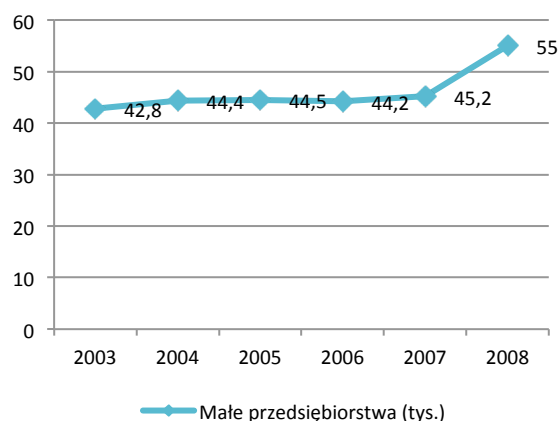
Liczbę i przyrost liczby przedsiębiorstw w poszczególnych kategoriach wielkości przedstawiają cztery poniższe rysunki 2.15 – 2.18.

Rysunek 2.15 Liczba i przyrost mikroprzedsiębiorstw (w tys.)

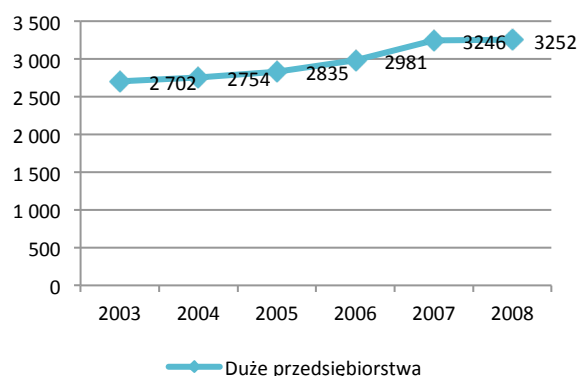
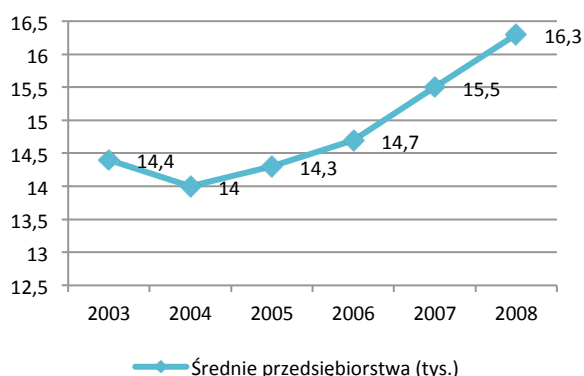
Rysunek 2.16 Liczba i przyrost mikroprzedsiębiorstw (w tys.)



Rysunek 2.17 Liczba i przyrost średnich przedsiębiorstw (w tys.)



Rysunek 2.18 Liczba i przyrost dużych przedsiębiorstw (w tys.)



Źródło: PARP. 2010.

Taka struktura polskiej przedsiębiorczości ma swoje określone negatywne implikacje. Z badań PARP prowadzonych na podstawie danych GUS wynika, że sektor mikroprzedsiębiorstw wytwarza 29,8% polskiego PKB, zaś cały sektor małych i średnich przedsiębiorstw tworzy prawie 47% PKB (dane za 2008 r.). Dane dotyczące sektora MSP w latach 2004 – 2008 pokazują spadek wartości wkładu tego sektora do PKB.

Tabela 2.6 Udział sektora MSP w tworzeniu PKB w latach 2004 – 2008 (%)

	2004	2005	2006	2007	2008
MSP ogółem	48,3	47,6	47,5	47	46,9
Mikro	30,9	31,4	30,9	30,2	29,8
Małe (bez mikro)	7,5	7,3	7,3	7,1	7,3
Średnie	9,9	8,8	9,3	9,7	9,8

Źródło: PARP. 2010.

Oznacza to, że pomimo stałego wzrostu liczby tych przedsiębiorstw ich wkład w PKB zmniejsza się, a jednocześnie przeżywalność tych najmniejszych przedsiębiorstw i ich nakłady na inwestycje i innowacje są najniższe. Procesy innowacji w firmach o bardzo niewielkim kapitale, zatrudniających 1 – 2, czasami trzy osoby będą przebiegać bardzo wolno, a wielokrotnie nie będą możliwe. Należy także

zwrócić uwagę na to, że dane dotyczące MSP mogą być przeszacowane, ze względu na różnice metodologiczne w prowadzeniu analiz. Dla kontrastu można przywołać badania Instytutu Badań Rynku Konsumpcji Koniunktur, wg których – sektor przedsiębiorstw kontrolowany przez kapitał zagraniczny to tylko nieco ponad 20 000 przedsiębiorstw, a jednak ich udział w polskiej gospodarce to prawie 40%. Pokazuje to, jak

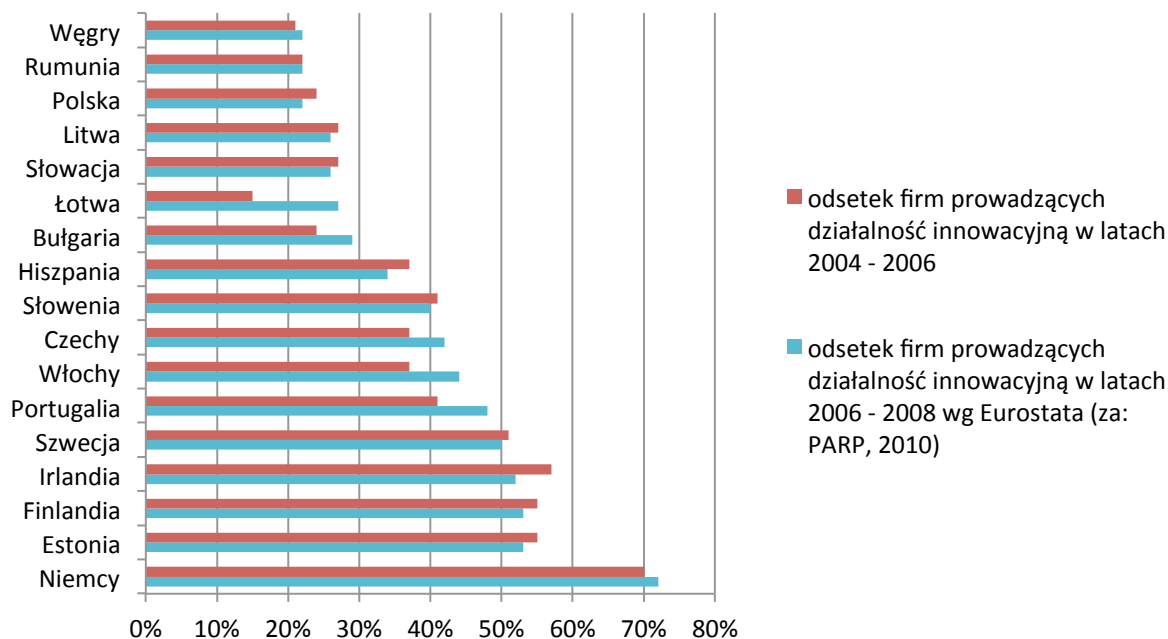
Wg raportu PARP, poziom przeżywalności przedsiębiorstw, mierzony wskaźnikiem przeżycia pierwszego roku działalności w latach 2001 – 2006 utrzymywał się stabilnym poziomem. W latach 2007 – 2008 wskaźnik ten wzrósł powyżej 70%, ale nadal jest to jeden z najgorszych wyników wśród krajów UE. W tym miejsc także należy podkreślić, że dane GUS dotyczą wszystkich przedsiębiorstw, podczas, gdy w porównaniach międzynarodowych pod uwagę brane są wyłącznie te firmy, które zatrudniają pracowników najemnych. Dla takiej kategorii wskaźnik przeżywalności wyniósł w 2007 r – 72,2% i 84,4% w 2008 r.

Analizując potencjał innowacyjny polskiej gospodarki, warto zwrócić uwagę na to, jaki jest udział firm o wysokiej dynamice wzrostu w ogólnej liczbie przedsiębiorstw. Firmy „high – growth” wg definicji OECD i Eurostat to takie, które w ciągu trzech kolejnych lat, osiągają przeciętną dynamikę wzrostu sprzedaży lub zatrudnienia w wysokości co najmniej 20% rocznie, a w roku bazowym poziom zatrudnienia w takich firmach wynosił minimum 10 osób. Z danych¹⁵ wynika, że średni udział firm dynamicznych w krajach OECD w 2006 r. wynosił od 3 do 6%. W przypadku dynamiki sprzedaży odsetek był wyższy i wyniósł od 8% do 12%. Wg danych za 2007 r. dotyczących polskich firm – odsetek w naszym kraju jest wyższy i wynosi odpowiednio w przemyśle przetwórczym – 8,1% i 14,9%. Wskazuje to na możliwą potencjalną przewagę konkurencyjną Polski w tym obszarze. Do 2030 r. powinniśmy się znajdować w ścisłej czołówce krajów OECD, jeśli chodzi o udział firm dynamicznych w populacji przedsiębiorstw.

Wg danych Eurostat – w Polsce w latach 2006 – 2008 zmniejszył się odsetek przedsiębiorstw (w sektorze przemysłu) prowadzących działalność innowacyjną z 24% do 22% (w ogólnej liczbie firm w przemyśle zatrudniających > 9 osób), wg GUS – w okresie 2006 – 2008 również spadła działalność innowacyjna w porównaniu do okresu 2004 – 2006 (do 21% z 23%).

¹⁵ Jerzy Cieślak, Internacjonalizacja polskich przedsiębiorstw. Aktualne tendencje – implikacje dla polityki gospodarczej, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2010;

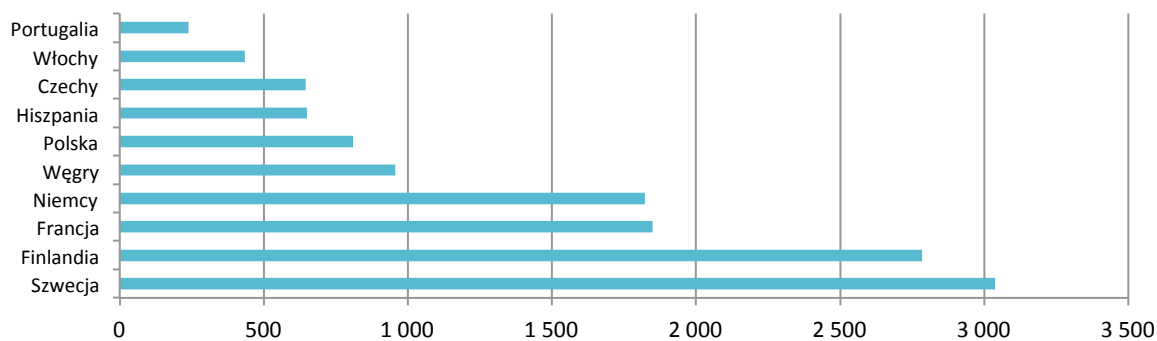
Rysunek 2.19 – Odsetek firm prowadzących działalność innowacyjną w latach 2004 – 2008



Co więcej, obok obniżenia się odsetka firm wprowadzających innowacje w ostatnich latach, inne dane obrazują, że małe i średnie firmy, które tworzą zasadniczą część polskiego PKB w niewielkim stopniu inwestują w innowacyjne rozwiązania. Z danych PARP wynika, że najwięcej spośród dużych firm można uznać za innowacyjne (61%), wśród średnich ten wskaźnik spada do 33%, a wśród małych aż do 15%. Wzrost w latach 2004 – 2008 z 14% do 15% jest nieistotny biorąc pod uwagę, że jednocześnie spada innowacyjność wśród dużych i średnich przedsiębiorstw (odpowiednio z 65% i 37%).

Jednocześnie jednak wskaźnik dotyczący liczby firm podejmujących działania innowacyjne nie pokazuje rzeczywistej skali działalności innowacyjnej. Dlatego warto zwrócić uwagę na wskaźnik, który określa poziom nakładów na działalność innowacyjną. Wg Eurostat, w 2008 r. przeciętny poziom wydatków na innowacje polskich przedsiębiorstw prowadzących działalność innowacyjną (zatrudniających więcej niż 9 osób) wyniósł 809 000 euro. Daje to Polsce miejsce 11 wśród UE – 27.

Rysunek 2.20 Nakłady na innowacje na jedno przedsiębiorstwo prowadzące działalność innowacyjną (w tys. euro)



Źródło: PARP. 2010. *Innowacyjność 2010*. Warszawa: PARP.

Polscy przedsiębiorcy, o czym była już mowa wcześniej, w badaniu ankietowym przeprowadzonym przez Bank Światowy¹⁶ jako jeden z najczęstszych problemów wskazywali niską jakość kwalifikacji pracowników. Uznają to za mechanizm blokujący rozwój ich przedsiębiorstw. Jest to o tyle interesujące, że w pozostałych badaniach jakość kapitału ludzkiego jest wskazywana jako relatywnie mocna strona Polski. Podobny paradoks ujawniają wyniki badania PISA. Pokazują, że polski system edukacji w dużym stopniu kładzie nacisk na przekazywanie wiedzy, ale w mniejszym stopniu pozwala na samodzielne rozwiązywanie problemów. A więc właśnie w niewystarczającym stopniu kształtuje zdolność do samodzielnego dalszego uczenia i kreatywność uczniów. Program nauczania obejmuje mnóstwo informacji, a brakuje kształcenia umiejętności. Te same wyniki badania PISA pokazują, że tam gdzie polscy uczniowie mają do czynienia np. z wnioskowaniem naukowym, czy rozwiązywaniem problemów matematycznych odbiegających od regularnego schematu, natychmiast ich wyniki w testach są niższe.

W tym miejscu warta podkreślenia jest także coraz większa dysproporcja w osiągniętych wynikach między chłopcami i dziewczynkami. O ile w 2000 r. dysproporcja na korzyść dziewczynek była niewielka, o tyle w 2009 r. stała się już bardzo widoczna (średnie wyniki chłopców w trzech testach poprawiły się o 2 pkt. (0,5%) o tyle wyniki dziewcząt wzrosły o 12 pkt. czyli o 2,5%).

Wizja 2030

Polska gospodarka w 2030 r. ma szansę stać się **gospodarką otwartą i efektywną, zdolną do zaoferowania nowych miejsc pracy dla dobrze wykształconych pracowników**, którzy staną się najważniejszym zasobem przedsiębiorstw, a ich **kreatywność, otwartość na zmiany, poziom kompetencji i kwalifikacji zawodowych oraz zdolność do ich podnoszenia**, będą w większym niż obecnie stopniu decydować o przewagach konkurencyjnych polskich firm uczestniczących w rynku europejskim i światowym.

Warunkiem zmian w gospodarce jest taki **system wczesnej edukacji i opieki, szkolnej i wyższej, który jest dostępny dla mieszkańców zarówno metropolii, jak i małych miast i wsi**. Dostępność kształcenia jest zrównoważona w metropoliach i na obszarach peryferyjnych. Na obszarach biedniejszych jest jednym z podstawowych mechanizmów dyfuzji, zwiększając szansę tych regionów na uczestniczenie w sukcesie całego kraju. W ramach systemu edukacji oferowane jest **wysokiej jakości wykształcenie**, dostosowane do potrzeb rynku pracy. Edukacja w 2030 r. stanowi podstawowy mechanizm wzmacniania kapitału ludzkiego, służąc rozwojowi społecznemu i gospodarstwu. System edukacyjny w większym stopniu **wzmacnia indywidualne postawy oparte o kreatywność i innowacyjność działania, kształtuje postawy sprzyjające podejmowaniu ryzyka i przystosowywaniu się do zmian, ale równocześnie poprawia zdolność do współpracy w celu osiągnięcia większych efektów i korzyści społecznych i gospodarczych**. W 2030 r. coraz **więcej ludzi powinno korzystać z oferty i możliwości kształcenia się przez całe życie**, dostosowując swoje kompetencje i kwalifikacje do zmieniającego się elastycznego rynku pracy, a system kształcenia ustawicznego i przesunięty wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn pozwala na **pozostanie aktywnym zawodowo w wieku powyżej 65 lat**.

¹⁶ World Bank. 2011. *Europe 2020 Poland Fueling Growth and Competitiveness in Poland Through Employment, Skills, and Innovation*. Warsaw: WB.

Wysokiej jakości badania naukowe prowadzone są w sposób **efektywny**, finansowane zarówno ze środków publicznych, jak i w coraz większym stopniu ze źródeł prywatnych, a ich wyniki dostępne są dla przedsiębiorców. **Poziom finansowania** badań naukowych w Polsce **przekracza 3% PKB**, przy czym co najmniej **45% jest finansowane ze źródeł prywatnych**. Przedsiębiorcy, opierając swoje strategie działania i rozwoju na zmianach i wprowadzaniu innowacji, chętniej **inwestują w badania** i rozwój zarówno te prowadzone w jednostkach badawczych i uczelniach, jak i we własnych powstających laboratoriach (ang. *in house R&D*).

Innowacyjność sprzyja poprawianiu pozycji międzynarodowej polskich przedsiębiorstw, które są w stanie skuteczniej uczestniczyć w grze rynkowej. **Przewagi strategiczne polskich firm wynikają z ich strategii rozwoju i mądrego inwestowania w modernizację przedsiębiorstw** - w technologie, organizację pracy i nowoczesne usługi. W ciągu dwudziestu lat **powstały silniejsze polskie marki i firmy konkurujące na rynku światowym**. Powstają struktury globalne – filie i oddziały zagraniczne – polskie korporacje transnarodowe. W przedsiębiorstwach **wykorzystywane są zdolności i kwalifikacje kolejnych pokoleń pracowników**. Podstawą rozwoju przedsiębiorstw jest kreowanie nowych usług i przewag konkurencyjnych opartych na innowacjach – technologicznych i organizacyjnych. **Zasoby publiczne w takich obszarach jak nauka, edukacja, kultura, administracja dostępne są dla każdego (w systemie otwartym)** i sprzyjają rozwojowi gospodarczemu kraju, wzmacniając możliwości konkurowania polskich firm na rynku globalnym.

Cel strategiczny i cele szczegółowe

Celem strategicznym filaru innowacyjności jest **podniesienie indywidualnej kreatywności ludzi i innowacyjności gospodarki**.

Zwiększenie innowacyjności gospodarki jest bezpośrednio powiązane z trzema obszarami – edukacji, nauki i przedsiębiorczości. Także zwiększenie kreatywności, które będzie prowadzić w efekcie do poprawy innowacyjności, wynikać będzie przede wszystkim z poprawy jakości edukacji, mierzonej tym, czy jest ona w stanie kształtować kompetencje i kwalifikacje. W przypadku systemu oświaty najważniejsze będzie podniesienie jakości oferty edukacyjnej, jej zróżnicowanie i powiązanie z potrzebami rynku pracy (opisane także w rozdziale *Kapitał Ludzki*), w tym np. rozwinięcie systemu kształcenia przez całe życie (LLL).

Ze strony nauki niezbędna jest podaż wysokiej jakości, możliwych do komercjalizacji projektów badawczych. Po stronie naukowców potrzebna jest także wiedza na temat zasad przedsiębiorczości, umiejętności zarządcze i podstawowe umiejętności biznesowe. Z kolei po stronie przedsiębiorców powinny pojawić się trzy ważne elementy niezbędne dla wzmacniania innowacyjności polskiej gospodarki. Są to – kapitał, który można przeznaczyć na inwestycje w rozwój przedsiębiorstwa i badania naukowe, chęć i zdolność do rozwijania firm i świadomość istotności innowacji jako przewagi konkurencyjnej na rynku oraz wiedza, w jaki sposób i gdzie poszukiwać wyników prac badawczych do wykorzystania w działalności komercyjnej. Wydaje się, że warunki te można osiągnąć poprzez realizację następujących celów szczegółowych:

Podniesienie indywidualnej kreatywności ludzi i innowacyjności gospodarki



Cel szczegółowy 1 - poprawa dostępności i jakości edukacji na wszystkich etapach nauki dla wzmocnienia kompetencji i kreatywności ludzi

Jak wynika z diagnozy przedstawionej wcześniej **jednym z najważniejszych elementów i mechanizmów** wzmocnienia potencjału kapitału ludzkiego, indywidualnej kreatywności i idącej za tym innowacyjności gospodarki do 2030 r. **będzie rozwijanie systemu edukacji, w taki sposób, by odpowiadał on na zapotrzebowanie podnoszenia kompetencji i kwalifikacji** na wszystkich etapach życia i kariery zawodowej, ułatwiał zdobywanie zatrudnienia oraz odpowiadał na potrzeby przedsiębiorców zatrudniania dobrze wykwalifikowanych pracowników, na których oparty byłby rozwój firmy.

Przedstawiona diagnoza pokazuje, że w zakresie edukacji kluczowe są następujące cztery wyzwania:

- **poprawa dostępności i jakości opieki i edukacji przedszkolnej, w szczególności na terenach wiejskich** połączona z poprawą opieki nad najmłodszymi dziećmi, zarówno opieki instytucjonalnej, jak i pozainstytucjonalnej, po to by od najmłodszych lat (0 – 3 lata) wyrównywać szanse edukacyjne dzieci w dużych miastach i na obszarach peryferyjnych;
- **zmiana modelu kształcenia na poziomie podstawowym i gimnazjalnym, tak aby w większym stopniu kształtowane były kompetencje i samodzielne zdolności uczniów do rozwiązywania problemów, połączona z przesunięciem o rok etapu selekcji i zróżnicowania**

edukacji na ogólnokształcąca i zawodową oraz zmiana modelu kształcenia zawodowego, które powinno w większym zakresie zapewniać dalsze kształcenie kompetencji ogólnych połączone z dostarczaniem wiedzy i umiejętności zawodowych w krótkich formach kursowych;

- poprawa jakości i zróżnicowanie edukacji na poziomie wyższym, w tym podniesienie jakości, a tym samym rangi na rynku pracy, dyplomu licencjackiego (I stopień studiów);
- upowszechnianie uczenia się dorosłych, nie tylko w trybie formalnym, ale też pozaformalnym i nieformalnym, w sposób odpowiadający potrzebom rynku pracy;

Z tych czterech wyzwań wynika jeszcze jedno kluczowe dla powodzenia całej zmiany w obszarze edukacji i wzmocnienia kreatywności ludzi:

- poprawa jakości kształcenia nauczycieli oraz zwiększenie prestiżu i konkurencyjności zawodu nauczyciela.

Podjęmowane działania muszą przede wszystkim służyć poprawie jakości kapitału ludzkiego, a co za tym idzie - elastyczności zatrudnienia pracowników na rynku pracy i kształtowaniu społeczeństwa cyfrowego, a więc takiego, w którym obywatele nie tylko mają dostęp do wysokich technologii, ale potrafią je wykorzystywać dla własnego i wspólnego dobra. System edukacyjny w Polsce powinien łączyć w sobie funkcje egalitarne i elitarne, zapewniając z jednej strony rozwój podstawowych kwalifikacji niezbędnych do funkcjonowania w nowoczesnym społeczeństwie, a z drugiej strony tworzyć warunki szybszego rozwoju i identyfikacji talentów. Mechanizm kształcenia powinien powielać model polaryzacyjno-dyfuzyjny równoważenia rozwoju w taki sposób, by nie blokować rozwoju tych obszarów, w których istnieje już wysoki potencjał, a jednocześnie budować nowe potencjały i tworzyć przewagi dla tych miejsc, które są relatywnie słabiej rozwinięte.

Proces zmian w systemie kształcenia w Polsce można podzielić na dwa podstawowe etapy – pierwszy etap – do 2020 roku, realizacji wstępnych procesów przekształcania systemu edukacji – ich zaprojektowania i wdrożenia (proces będzie wieloletni i trwał będzie do 2030 r., choćby dlatego, że sam cykl edukacji szkolnej trwa 12 lat). Dotyczy to zarówno upowszechnienia wczesnej edukacji i opieki, w szczególności na terenach wiejskich jak i reformy modelu edukacji szkolnej, w tym kształcenia zawodowego. Jest to także czas na przeprowadzenie reformy systemu szkolnictwa wyższego, w tym przede wszystkim pełne wprowadzenie reformy programowej w oparciu o zasady Krajowych Ram Kwalifikacji oraz dokończenie procesu zmiany systemu finansowania szkolnictwa wyższego na bardziej sprawiedliwy społecznie i w większym stopniu nagradzający jakość, a nie masowość kształcenia. W tym samym okresie wysiłki powinny być koncentrowane na zmianie modelu kształcenia i kariery zawodowej nauczycieli, tak by dostosować ich wiedzę i kwalifikacje do nowego modelu edukacji, służącego przekazywaniu kompetencji kluczowych i zdolności do dalszego uczenia się. Bez podniesienia jakości kształcenia nauczycieli, wprowadzenia systemów awansu i wsparcia zawodowego sprzyjających pozostawaniu najlepszych nauczycieli w zawodzie oraz bez włączenia nauczycieli w proces projektowania i przeprowadzania zmian nie będzie możliwe ich zakończenie.

W tym samym czasie szkoła powinna zakończyć proces informatyzacji kształcenia, w taki sposób, by nowoczesne technologie stały się narzędziem edukacji, nie tylko na zajęciach informatycznych. Niezbędny do tego będzie ogólnopolski program edukacji cyfrowej, którego realizacja powinna się rozpocząć w ciągu 1 – 2 lat.

Drugi etap - po 2020 r. będzie służyć utrwaleniu wprowadzonych zmian. W tym czasie widoczne będą już pierwsze wyniki egzaminacyjne dzieci, które w latach 2010 – 2012 pójdą do szkoły podstawowej o rok wcześniej. Rok 2020 będzie także stanowił cezurę dla dokonania *ewaluacji ex post* wprowadzanych zmian. Ewaluacja jednak powinna być oparta na szerokim systemie monitorowania zmian prowadzonego przez cały pierwszy okres realizacji strategii. Oznacza to jednak, że dopiero po 2020 r. widoczne będą pierwsze stabilne efekty zmian wprowadzonych w tym czasie i możliwe stanie się pełniejsze osiągnięcie celu strategicznego jakim jest zwiększenie kreatywności ludzi i innowacyjności polskiej gospodarki do 2030 r. Biorąc pod uwagę te zmiany, lata 2020 – 2030 będą także czasem, w którym efekty zmian w systemie edukacji, powinny być widoczne zarówno na poziomie egzaminów (np. PISA), jak i na rynku pracy. Pierwsze pokolenie uczniów obecnie w wieku 6 - 12 lat będzie wchodziło z nowymi umiejętnościami na rynek pracy. W połączeniu z odchodzącym na emeryturę pokoleniem powojennego wyżu demograficznego, okres 2020 – 2030 będzie czasem wielkiego testu zmian.

Osiągnięcie tego celu będzie możliwe poprzez realizację następujących projektów.

Kluczowe projekty dla osiągnięcia cel szczegółowego 1 - poprawy dostępności i jakości edukacji na wszystkich etapach uczenia się dla wzmocnienia kompetencji i kreatywności ludzi

Dla osiągnięcia celu pierwszego kluczowe jest zerwanie ze sztywnym podziałem na opiekę nad dziećmi w wieku 0 – 3 lata i następnie edukację przedszkolną, podlegającą różnym resortom. Należy te dwa etapy zintegrować w spójny system wczesnej edukacji i opieki. W tym systemie kluczowe będzie wzmocnienie elementu wczesnej diagnozy ewentualnych deficytów rozwojowych (np. jak w brytyjskim programie *Sure Start*) oraz drugiego elementu – jego zorientowania nie tylko na pomoc dziecku, ale tak samo na pomoc rodzicom w procesie wychowania dzieci (np. wsparcie psychologiczne).

Kompetencje poznawcze, zdolność do nabywania wiedzy i kreatywność kształtowane są u dzieci od najmłodszych lat. Warunkiem rozwoju kwalifikacji jest posiadanie zdolności do nauki w późniejszych latach. Również w najmłodszych latach najbardziej efektywnie daje się wykrywać i niwelować deficyty rozwojowe dzieci. Tzw. „wczesna interwencja” – idea zakorzeniona i z powodzeniem realizowana w takich krajach jak Wielka Brytania czy Kanada – oznacza zapobieganie dziedziczeniu przez dzieci niskich kompetencji intelektualnych, kulturalnych i społecznych rodziców, poprzez zapewnienie dzieciom profesjonalnej opieki i edukacji od najmłodszych lat a rodzicom wszechstronnej pomocy i wsparcia w wychowaniu dzieci. Wczesna edukacja i opieka jest najbardziej efektywnym sposobem niwelowania nierówności społecznych; interwencje podejmowane w wieku szkolnym i w dorosłym życiu są droższe i mniej efektywne. Dlatego pierwszym kluczowym projektem powinno być odpowiedzenie na wyzwanie dotyczące zwiększenia dostępności i jakości wczesnej edukacji i opieki.

Kluczowy projekt II.1 *Stworzenie powszechnie dostępnej oferty wczesnej edukacji i opieki wysokiej jakości, nastawionej na wczesną interwencję oraz edukację dzieci i rodziców*

1. Czas realizacji - 2011 – 2015 i kontynuacja do 2020 r.

2. Sposób realizacji

- a) Przyjęcie zintegrowanego podejścia do wczesnej edukacji i opieki: system powinien pełnić zarówno funkcję opiekuńczą (ułatwiać rodzicom aktywność zawodową) jak i edukacyjną i obejmować całe spektrum wieku od 0 do 5 lat. Sztuczny podział na opiekę nad dziećmi do lat 3 oraz edukację przedszkolną dla 3-5 latków, wzmacniany podległością pierwszego z systemów pod Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej a drugiego pod Ministerstwo Edukacji Narodowej, prowadzi do nieelastyczności i nieefektywności. Należy promować powstawanie ośrodków wielofunkcyjnych zapewniających usługi opiekuńcze i edukacyjne dla dzieci w wieku 0-5 lat oraz wszechstronne wsparcie dla rodziców. W szczególności na terenach o niskiej gęstości zaludnienia, takie wielofunkcyjne ośrodki mogą być jedyną opłacalną ekonomicznie formą wczesnej edukacji i opieki.
- b) Kontynuacja procesu tworzenia nowych miejsc wczesnej edukacji oraz opieki instytucjonalnej i pozainstytucjonalnej dla dzieci w wieku 0 – 5 lat przede wszystkim na terenach wiejskich i w małych miasteczkach (tam gdzie uczestnictwo małych dzieci w różnych formach edukacji i opieki jest niższe niż w dużych miastach); wsparcie samorządów w tworzeniu nowych miejsc poprzez objęcie wczesnej edukacji i opieki współfinansowaniem z budżetu centralnego, przy jednoczesnym obniżeniu średniego jednostkowego kosztu edukacji przedszkolnej. Celem procesu powinno być stworzenie warunków do korzystania z wczesnej edukacji i opieki przez dzieci wszystkich rodzin, które są tym zainteresowane, niezależnie od ich sytuacji finansowej
- c) wzmacnianie obecnego trendu tworzenia niepublicznych przedszkoli i placówek opiekuńczych dla dzieci na terenach wielkomiejskich i wokół dużych miast poprzez zróżnicowanie zachęt finansowych i niefinansowych przede wszystkim na terenach peryferyjnych (aby zwiększać liczbę przedszkoli i placówek opiekuńczych na terenach obecnie pozbawionych);
- d) zapewnienie różnorodności form wczesnej edukacji i opieki, stosownie do zróżnicowanych potrzeb rodziców – dla dzieci w wieku 0-3 lat tradycyjnych żłobków, klubów dziecięcych, żłobków tworzonych przez pracodawców w miejscach pracy, dziennego opiekuna i niani, dla dzieci starszych przedszkola i punkty przedszkolne zapewniające możliwość edukacji i opieki w zróżnicowanym zakresie czasowym, od incydentalnego do w pełni pokrywającego czas pracy rodziców; tworzenie placówek wielofunkcyjnych oferujących elastyczne usługi dla dzieci i rodziców (przekazanie tych zadań samorządom musi być powiązane z przyznaniem środków na te działania);
- e) przyjęcie zasady, że wczesna edukacja i opieka wspiera ale nie zastępuje wychowania dzieci przez rodziców, zatem edukacja rodziców jest tak samo ważna jak edukacja dzieci; realizacja działań służących włączaniu rodziców w procesy kształcenia i wychowania w placówkach wczesnej edukacji i opieki poprzez liberalizację przepisów, zmianę nastawienia nauczycieli i placówek wobec rodziców, stałe informowanie o postępach dziecka, wprowadzenie nowoczesnych metod komunikacji; zapewnienie w wielofunkcyjnych ośrodkach wczesnej edukacji i opieki oferty wspierającej rodziców, ich zdolności wychowawcze i zaradność życiową (pomoc psychologiczna, pomoc w zakresie planowania rodziny, pomoc w znalezieniu pracy, coaching).
- f) dostosowanie procesu kształcenia nauczycieli wychowania przedszkolnego do takiego modelu współpracy przedszkoli z rodzicami

Realizuje decyzję nr 11

Warunkiem poprawy jakości edukacji na wszystkich poziomach – od przedszkola do liceum ogólnokształcącego, jest wysoki poziom edukacji nauczycieli. Istnieje ścisły związek poziomu kompetencji poznawczych, interpersonalnych i społecznych dzieci z osobą nauczyciela. To, kto uczy dzieci ma znacznie większe znaczenie dla ich rozwoju niż liczebność klasy, poziom wyposażenia szkoły czy nawet program nauczania. Jakość pracy nauczycieli jest tym bardziej ważna w sytuacji, gdy czas poświęcony na naukę jest w Polsce wysoki i nie jest możliwe dalsze rozszerzenie programów nauczania, a raczej ich modyfikacja i ograniczanie. Dlatego drugim projektem kluczowym dla realizacji celu strategicznego jest zmiana modelu kształcenia nauczycieli oraz dostępu do zawodu i awansu w zawodzie nauczyciela, który zapewni, że w zawodzie pozostaną najlepsi z dzisiejszych nauczycieli, a w przyszłości zasilą go najlepsi z absolwentów, wszechstronnie przygotowani do pracy w szkole.

Kluczowy projekt II.2 *Wprowadzenie nowych modeli kształcenia nauczycieli oraz kariery zawodowej nauczycieli, sprzyjających wybieraniu zawodu nauczyciela i pozostawania w nim przez najlepszych*

1. Czas realizacji – 2011 – 2020 i kontynuacja po 2020 r.
2. Celem tego projektu jest stworzenie, poprzez odpowiednie regulacje i nagradzanie najlepszych praktyk uczelni i placówek doskonalenia nauczycieli, nowego modelu kształcenia nauczycieli zapewniającego selektywność i wysoką jakość studiów przygotowujących do zawodu oraz możliwość i konieczność uzupełniania wykształcenia w trakcie kariery zawodowej. Celem jest również taki model kariery nauczycielskiej (w tym, awansu, wynagradzania etc.) który będzie nagradzał jakość pracy i zachęcał najlepszych nauczycieli do pozostawania w zawodzie a najlepszych absolwentów uczelni do wyboru zawodu nauczyciela.
3. Sposób realizacji
 - a) Wprowadzenie nowego modelu studiów nauczycielskich sprzyjającego zanikaniu zjawiska „negatywnego wyboru” studiów nauczycielskich, w szczególności poprzez promocję podejmowania studiów nauczycielskich dopiero na II stopniu studiów przez dojrzałych, świadomie obierających studia/specjalizację nauczycielską absolwentów dobrych studiów kierunkowych I stopnia;
 - b) Wspomaganie powstawania na uczelniach i poza uczelniami – w miejsce rozproszonych specjalizacji nauczycielskich o niskiej sile przebicia – wyspecjalizowanych centrów doskonałości zatrudniających najlepszych pedagogów, dydaktyków oraz nauczycieli-praktyków i oferujących innowacyjne programy kształcenia nauczycieli, w formie dedykowanych studiów nauczycielskich bądź modułów realizowanych na zlecenie innych (nienauczycielskich) programów;
 - c) Podniesienie jakości i znaczenia praktyk/staży nauczycielskiego; wprowadzenie do standardów kształcenia nauczycieli zasady nabywania umiejętności teoretycznych w ścisłym związku i na podstawie doświadczeń praktycznych oraz obowiązku uzyskania przez nauczycieli umiejętności wykorzystywania nowoczesnych technologii w nauczaniu wszystkich przedmiotów;
 - d) Efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych przeznaczanych na kształcenie nauczycieli – ograniczenie liczby publicznie finansowanych miejsc na studiach nauczycielskich do wysokości realnego, łatwego do przewidzenia popytu, co pozwoli na większą selektywność studiów nauczycielskich oraz podniesienie ich jakości, dzięki wyższemu finansowaniu na głowę studenta;
 - e) Zaprojektowanie takiego systemu dostępu do zawodu nauczyciela, który zweryfikuje kompetencje kandydatów do zawodu w sposób niezależny od organizatorów programów kształcenia nauczycieli o bardzo zróżnicowanej dziś jakości, a jednocześnie ułatwi dostęp do zawodu osobom, które kompetencje nauczycielskie zdobyły drogą edukacji pozaformalnej i nieformalnej, w czasie dotychczasowej kariery w innym zawodzie;
 - f) Przywrócenie motywacyjnego charakteru systemowi awansu zawodowego nauczycieli, tak, by

awans zależał od realnych wyników pracy nauczyciela a nie (jak w tej chwili) od przedstawienia formalnych zaświadczeń o dokształcaniu się, a *de facto* od stażu pracy;

- g) Zapewnienie każdemu nauczycielowi wartościowej informacji zwrotnej na temat jakości jego pracy i możliwości indywidualnej pracy nad poprawą swoich umiejętności; z drugiej strony wprowadzenie twardych konsekwencji oceny w postaci powiązania jej z awansem i poziomem wynagrodzenia oraz ułatwienie zwalniania najslabiej ocenianych nauczycieli (rozluźnienie ochrony ze strony Karty Nauczyciela);
- h) Kontynuacja procesu podwyżek wynagrodzeń nauczycielskich; jednak po zakończeniu pierwszego cyklu podwyżek realizowanych w latach 2008-12, przyszłe podwyżki powinny być uzależnione od gotowości podjęcia się przez nauczycieli nowych zadań dydaktycznych, w szczególności związanych z potrzebą indywidualizacji kształcenia, lub liderskich i menedżerskich w szkole („awans poziomy”);
- i) Dalsze ograniczanie dysproporcji pomiędzy zarobkami nauczycieli początkujących i doświadczonych, tak by uatrakcyjnić zawód nauczyciela dla młodych, a jednocześnie ograniczyć motywację do pozostawania w zawodzie przez tych ze starszych nauczycieli, którzy ulegli stagnacji lub wypaleniu zawodowemu, i którzy powinni zostać zastąpieni przez nowe kohorty nauczycieli. Zwiększenie rotacji nauczycieli będzie korzystne dla innowacji w szkole i jej dostosowania się do zmieniających się warunków poza szkołą;
- j) Włączenie nauczycieli do procesu definiowania zmian, aby uzyskać ich akceptację do ich wprowadzenia.

Realizuje decyzję nr 11, 12.

Warunkiem poprawy kwalifikacji i poprawy zdolności uczenia się i rozwiązywania problemów wśród dzieci i młodzieży, ale także osób dorosłych, jest zmiana modelu edukacji nastawionego obecnie na rozwijanie wiedzy encyklopedycznej, na rzecz kształcenia kompetencji – analitycznych, krytycznych, komunikacyjnych, społecznych, językowych, medialnych, poszukiwania wiedzy i rozwiązywania problemów oraz postaw – obywatelskich, przedsiębiorczych czy ekologicznych. Stąd trzecim projektem kluczowym do realizacji jest konsekwentna realizacja zmian w systemie oświaty, ze szczególnym naciskiem na wydłużenie okresu edukacji ogólnej oraz spersonalizowanie form kształcenia.

Kluczowy projekt II.3 *Kontynuacja zmian w dotychczasowym modelu edukacji w kierunku jego zorientowania na kształcenie kluczowych kompetencji i postaw niezbędnych na rynku pracy oraz personalizacja nauczania na wszystkich etapach edukacji.*

1. Czas realizacji – cały okres realizacji strategii 2011 – 2030
Proces przekształcania programów i metod nauczania na wszystkich szczeblach edukacji powinien być procesem stałym, gdyż nie można w tej chwili określić potrzeb, które mogą pojawić się po 2020 r. w związku z postępującymi zmianami technologicznymi i społecznymi. Jednak podstawowe mechanizmy zmiany dotyczące form kształcenia przede wszystkim na etapach od gimnazjum do liceum oraz w zasadniczych szkołach zawodowych i technikach muszą zostać wprowadzone do 2020 r., aby obecna reforma systemu edukacji znalazła kontynuację.
2. Sposób realizacji projektu
 - a) kontynuacja reformy programowej kształcenia ogólnego, tak by definitywnie odejść od modelu kształcenia promującego zapamiętywanie i aplikację schematów na rzecz modelu promującego samodzielne zdobywanie informacji, krytyczne ich przetwarzanie, identyfikowanie problemów i szukanie indywidualnych strategii ich rozwiązywania;

- b) stała ocena i ewentualna korekta podstaw programowych pod kątem eliminowania nadmiernej obszerności faktograficznej treści kształcenia wraz z jednoczesnym podniesieniem oczekiwań co do efektów uczenia się (wiedzy, umiejętności i postaw) osiągniętych przez uczniów;
- c) przeprowadzenie zmiany w systemie ocen osiągnięć uczniów ze sprawdzianów stopnia przyswajania treści na rzecz oceny umiejętności rozwiązywania problemów, także w zespole oraz stopnia przygotowania do uczenia się przez całe życie;
- d) pełne dostosowanie nowych egzaminów zewnętrznych do nowej filozofii nauczania, poprzez ich zorientowanie na ocenę kluczowych kompetencji uczniów, w tym umiejętności krytycznego, twórczego myślenia i wykorzystania wiedzy do rozwiązywania problemów zbliżonych do realnie napotykanych w życiu a nie na ocenę umiejętności odtworzenia encyklopedycznego faktu czy gotowego schematu myślowego;
- e) ograniczanie dominacji pracy indywidualnej i uczenia się w relacji uczeń-nauczycieli na rzecz pracy zespołowej i wzmocnienia relacji uczeń-uczeń, m.in. poprzez wprowadzenie obowiązku realizacji projektów grupowych przez uczniów na każdym etapie kształcenia;
- f) szersze wprowadzenie edukacji obywatelskiej, ekologicznej, kulturowej do programów szkół oraz systemu praktyk i staży dla pobudzania współpracy między szkołami a np. przedsiębiorstwami i samorządem lokalnym, w szkołach ogólnokształcących;
- g) zwiększenie nacisku na kształcenie ogólnych kompetencji społecznych i zawodowych takich jak odpowiedzialność, rzetelność, dokładność – wg pracodawców kluczowych a deficytowych wśród absolwentów szkół i uczelni;
- h) wpisanie obowiązku realizowania wspólnych z instytucjami pozaszkolnymi projektów przez MEN do podstaw programowych kształcenia ogólnego. Wymogiem może stać się zwiększenie różnorodności miejsc nauki, wyjście poza mury szkoły i zwiększenie w programach nauczania uczestnictwa dzieci i młodzieży w kształceniu oferowanym przez np. instytucje kultury;
- i) Personalizacja procesu kształcenia, w tym relatywne zmniejszenie w systemie edukacji wymiaru czasowego zajęć prowadzonych w systemie klasowo-lekcyjnym na rzecz zajęć w małych grupach i indywidualnej pracy nauczyciela z uczniem, służącej odkrywaniu i rozwijaniu indywidualnych talentów każdego ucznia;
- j) Stworzenie i wdrożenie nowego modelu pracy z uczniem zdolnym, promującego wzajemną inspirację i współpracę uczniów zdolnych a nie, jak dzisiaj, ich współzawodnictwo; zamiast koncentrować uwagę na konkursach i olimpiadach należy przede wszystkim zwiększać dostępność zajęć rozwijających wyjątkowe zainteresowania uczniów, w szczególności w formule pracy z „mistrzem”/mentorem/tutorem, a na poziomie państwa i samorządów wspierać publiczne i społeczne programy wyszukiwania talentów;
- k) położenie nacisku na poprawę jakości edukacji szkolnej w zakresie matematyki, przedmiotów przyrodniczych oraz jęz. angielskiego (*wyniki egzaminów PISA wskazują wciąż na niedostateczne umiejętności polskich uczniów w zakresie nauk ścisłych i przyrodniczych. Kształcenie kompetencji w zakresie nauk ścisłych i przyrodniczych jest ważne także dla jakości kształcenia na poziomie wyższym oraz rozwoju badań naukowych w Polsce*);
- l) Dalsze opóźnienie momentu selekcji ogólnokształcącej lub zawodowej ścieżki kształcenia poprzez dostosowanie etapów edukacyjnych do cyklu podstawy programowej: przejście z systemu 3 lata (gimnazjum)+ 3-4 lata (szkoły ponadgimnazjalne, na model 4 lata (gimnazjum) + 2-3 lata (szkoły ponadgimnazjalne));
- m) wprowadzenie nowoczesnych technologii komunikacyjnych i informacyjnych jako metody uczenia podczas wszystkich zajęć edukacyjnych w szkole;
- n) wprowadzenie kompleksowego programu edukacji cyfrowej. *W tej chwili istnieje zdiagnozowany, w szczególności na terenach wiejskich brak potrzeby korzystania z Internetu oraz brak umiejętności korzystania z technologii.* Program edukacji cyfrowej powinien realizowany przez instytucje publiczne (w tym zwłaszcza działające lokalnie instytucje, w których w ostatnich latach inwestowano w dostępne publicznie komputery i Internet: szkoły, biblioteki, ośrodki kultury) oraz

organizacje pozarządowe. Program edukacji cyfrowej powinien być uruchomiony w okresie do 2013 r.

Realizuje decyzje nr 11, 12, 15.

Jakkolwiek udana nie byłaby reforma edukacji szkolnej, jej potencjał nie zostanie w pełni wykorzystany jeśli nie nadąży za nią analogiczna rewolucja – programowa, organizacyjna i mentalna – w szkolnictwie wyższym, które wybiera dziś i zapewne nadal wybierać będzie od 40 do 50 % każdego rocznika młodych ludzi. Kompetencje pokolenia wychowywanego dziś na nowej podstawie programowej i stopniowo przyzwyczajane do samodzielnego poszukiwania informacji, odpowiedzialnego wyboru ścieżki kształcenia, pracy zespołowej oraz aktywności obywatelskiej mogą ulec uwstecznieniu a ich nadzieje związane z dalszą edukacją – doznać zawodu, jeśli w 2015 lub 2020 maturzyści zderzą się z systemem szkolnictwa wyższego w przeważającym stopniu nadal zdominowanym przez przekazywanie i egzekwowanie wiedzy pamięciowej, oferującym sztywne, zbyt wąskie programy nauczania, nastawionym na masowe kształcenie a nie na partnerstwo studenta i wykładowcy, niezainteresowanym budowaniem wspólnoty. Dlatego państwo musi energicznie wzmacniać, poprzez regulację oraz „inteligentne” kierowanie strumieni finansowych, modernizacyjne trendy, których promotorem jest nowocześnie myśląca, stawiająca na jakość, część środowiska akademickiego a jednocześnie dążyć do wyeliminowania z rynku szkolnictwa wyższego podmiotów i praktyk zaniżających standardy akademickie, marnotrawnych, skostniałych.

Warunkiem trwałej poprawy poziomu kompetencji i kwalifikacji jest zatem przekształcenie ilościowego boomu edukacyjnego w szkolnictwie wyższym w boom jakościowy. Kluczowymi obszarami, gdzie niezbędna będzie mądra interwencja państwa, są finansowanie szkolnictwa wyższego oraz dostosowanie oferty i metod kształcenia do potrzeb rynku pracy. Obecny system finansowania szkolnictwa wyższego doprowadził do wielu patologii, przede wszystkim do niekontrolowanego rozrostu segmentu płatnych studiów niestacjonarnych o niskiej jakości. Jest także niesprawiedliwy społecznie: relatywnie częstsze ponoszenie kosztów kształcenia na poziomie wyższym przez rodziny o niższym kapitale kulturowym i statusie materialnym nie służy wyrównywaniu szans społecznych, a status rodziców staje się determinantą wyborów szkolnych ich dzieci. Co więcej, oferta edukacyjna nie odzwierciedla potrzeb rynku pracy, co powoduje wysoki poziom bezrobocia wśród absolwentów oraz przyczynia się do opinii przedsiębiorców na temat braku kwalifikacji pracowników, w tym takich podstawowych umiejętności społecznych jak dokładność, rzetelność czy odpowiedzialność. Z drugiej strony znaczne środki inwestowane przez państwo oraz samych studentów i ich rodziny w wyższe wykształcenie inwestowane są nieefektywnie, ponieważ relatywnie do swoich zainteresowań, potrzeb i możliwości poznawczych, zbyt wielu studentów studiuje kierunki akademickie i zbyt wielu decyduje się na studia II stopnia. Po raz kolejny, jakość ulega presji masowości. Dlatego czwarty kluczowy projekt w obszarze edukacji służący zwiększeniu kreatywności i innowacyjności, dotyczy szkolnictwa wyższego oraz zasad jego przekształcania w latach 2012 – 2020, czasie, który ze względu na niż demograficzny przetaczający się przez uczelnie daje dogodny „oddech” pozwalający na dokonywanie zmian.

Najbliższym wyzwaniem dla uczelni oraz polityki publicznej będzie wdrożenie reformy szkolnictwa wyższego wprowadzonej nowelizacją ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 18 marca 2011 r. Uczelnie zostaną m.in. zobowiązane do konstruowania programów kształcenia w języku efektów kształcenia, oraz do pełnej przejrzystości systemów egzaminacyjnych, pozwalającą udowodnić, że wszyscy studenci, którzy otrzymali dyplom, rzeczywiście na niego zasłużyli. Z drugiej strony, uczelnie

uzyskają nieskrępowaną centralnymi standardami swobodę kreowania kierunków studiów. W najbliższych latach powinny nauczyć się z niej korzystać by skutecznie kontrolować jakość zajęć, racjonalizować (również w sensie obsady personalnej) kierunki studiów a programy kształcenia przybliżyć do potrzeb rynku pracy. W przeciwnym wypadku potężny niż demograficzny zagrożeni egzystencji bardzo wielu kierunków, wydziałów, a nawet całych uczelni. Polityka państwa nie powinna tej ozdrowieńczej presji osłabiać, ale wręcz ją wzmacniać poprzez preferencyjne finansowanie tych uczelni, które oferują wysoki standard kształcenia oraz wprowadzają nowoczesne praktyki zarządcze oraz tworząc profesjonalny i powszechnie dostępny system informacji o jakości studiów, który przyczyni się do powstania prawdziwej konkurencji o studenta pomiędzy uczelniami. Jednocześnie, do roku 2015, Rząd, we współpracy ze środowiskiem akademickim, powinien zaprojektować i rozpocząć wdrażanie drugiego etapu reformy szkolnictwa wyższego, który powinien objąć przede wszystkim stworzenie całkowicie nowego systemu finansowania szkolnictwa wyższego oraz kontynuowanie reformy organizacyjnej i programowej uczelni w kierunku wytworzenia się silnego podsektora wysokiej jakości studiów wyższych o profilu praktycznym oraz przeniesienia odpowiedzialności za jakość studiów z poziomu wydziałów na poziom całej uczelni, co umożliwi interdyscyplinarne, elastyczne studiowanie. Po 2020 r. najważniejszymi wyzwaniami przed szkołami wyższymi będzie uczestniczenie w wymianie międzynarodowej studentów i badaczy oraz wspieranie mobilności tych grup w większym niż do tej pory wymiarze. Zmniejszenie liczby kandydatów na studia spowoduje, że wyzwaniem zarówno w pierwszym okresie, jak i po 2020 r. będzie przeprowadzanie fuzji i łączenie szkół wyższych oraz częściowa likwidacja innych.

Kluczowy projekt II.4 *Poprawa jakości kształcenia na poziomie wyższym poprzez wzmocnienie mechanizmów konkurencji między uczelniami, projakościowe finansowanie i ułatwienie transferu edukacja – praca.*

1. Czas realizacji – 2012 – 2030 (rozpoczęty w 2010 r.)
2. Sposób realizacji projektu w pierwszym okresie (do 2020 r.)
 - a) Zapewnienie przygotowania (merytorycznego i finansowego) Polskiej Komisji Akredytacyjnej do wdrażania nowych zasad oceny programów kształcenia i uczelni oraz stworzenie profesjonalnego i powszechnie dostępnego systemu informacji o jakości studiów, zawierającego m.in. wyniki badań losów absolwentów przeprowadzonych według centralnie ustalonej, jednolitej, rzetelnej metodologii i autorytatywne rankingi programów kształcenia. Oba te działania pozwolą na pełne wykorzystanie potencjału Krajowym Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego poprzez ułatwienie państwowej i społecznej kontroli jakości kształcenia.
 - b) wprowadzenie nowego systemu finansowania szkolnictwa wyższego, który z jednej strony będzie wiązał poziom finansowania danego rodzaju studiów ze środkami publicznymi z ich jakością oraz potrzebami rynku pracy, a z drugiej strony obciążał studentów i ich rodziny kosztami studiów w sposób sprawiedliwy społecznie; zróżnicowanie zasad finansowania studiów I i II stopnia, tak by zapewnić dostęp do studiów I stopnia dobrej jakości wszystkim mającym predyspozycje do studiowania, a z drugiej strony zrjonalizować, z pomocą bodźców ekonomicznych, decyzje studentów o podejmowaniu studiów II stopnia (państwo powinno finansować znacznie większą liczbę miejsc na studiach I stopnia niż na studiach II stopnia) ; całkowita reforma systemu finansowania studiów doktoranckich, tak by państwo finansowało znacznie mniejszą niż obecnie liczbę miejsc na znacznie wyższym poziomie, umożliwiającym doktorantom skupienie się na pracy naukowej bez konieczności podejmowania zatrudnienia poza uczelnią
 - c) Tworzenie bodźców do różnicowania się misji uczelni i typów programów studiów, w szczególności rozwijanie sektora innowacyjnych, atrakcyjnych wyższych studiów o profilu praktycznym, szczególnie na poziomie licencjackim. Zróżnicowaniu uczelni sprzyjać będzie zróżnicowanie rygorów

regulacyjnych, kryteriów oceny oraz metod finansowania studiów różnych typów.

- d)** przekształcenie zasad funkcjonowania uczelni z wydziałowego (silosowego) na szerokie, interdyscyplinarne programy nauczania w ramach całych uczelni;
- e)** uzupełnienie kształcenia na poziomie wyższym o współpracę z sektorem gospodarki w dwóch wymiarach – dopasowania oferty uczelni do rynku pracy - zwiększenie liczby studentów i doktorantów na studiach przyrodniczych i ścisłych oraz inżynierskich oraz powiązanie systemu badań z przedsiębiorstwami – poprzez system staży, wspólnych zgłoszeń patentowych, wdrożeń;
- f)** rozwijanie form tzw. III misji kształcenia wyższego – profesjonalnych usług na rzecz firm, urzędów i innych instytucji publicznych oraz organizacji społecznych.

Realizuje decyzje nr 11, 12, 15.

Wydaje się, że wskazane cztery projekty kluczowe powinny w skuteczny sposób odpowiedzieć na potrzebę zmian w obszarze edukacji prowadzących do wzmocnienia indywidualnej kreatywności i kompetencji ludzi. Te projekty muszą być jednak uzupełnione o inne doraźne i strategiczne działania, które będą wpływały na efektywność systemu edukacji.

Cel szczegółowy 2 – Budowa spójnego i powszechnego systemu kształcenia zawodowego i systemu uczenia się przez całe życie nakierowanego na elastyczność i rozwój kompetencji niezbędnych w życiu społecznym i na rynku pracy

Przekształcenia w strukturze rynku pracy, coraz większe potrzeby pracodawców w zakresie kompetencji nierutynowych, zdolności analitycznego myślenia, odpowiedzialności działania i elastyczności w posiadanych kwalifikacjach powodują, że ludzie powinny wykazywać się w większym stopniu zdolnością do samodzielnego zdobywania wiedzy i podnoszenia kwalifikacji, dostosowując się do tych zmian.

Także z analiz Komisji Europejskiej wynika, że wymogi w zakresie kompetencji i kwalifikacji znacznie wzrosną we wszystkich zawodach, a popyt na specjalne umiejętności również będzie się stopniowo zwiększał.

Wynika z tego, że w Polsce konieczny jest spójny, łatwo dostępny system podnoszenia kwalifikacji dla pracowników. Z jednej strony kompetencje i umiejętności praktyczne, jak wynika z diagnozy, powinny być elementem kształcenia zawodowego, ale z drugiej wymogiem jest stworzenie pracownikom możliwości korzystania z systemu uczenia się przez całe życie – formalnego i nieformalnego, co pozwalałoby im w trakcie kariery zawodowej, podnosić kwalifikacje.

Z tej perspektywy niezbędne jest uzupełnienie systemu edukacji w Polsce o łatwo dostępny system uczenia się przez całe życie (*life long learning – LLL*). Proponowany model powinien łączyć w sobie trzy podstawowe elementy – kształcenia w trybie formalnym (szkolnym), pozaformalnym – w systemie doksztalcania się, szkoleń, doskonalenia zawodowego oraz nieformalnym – poprzez nabywanie doświadczeń w pracy, lub w trakcie innych aktywności społecznych – np. wolontariatu w organizacji pozarządowej. Efektem powinno być stworzenie mechanizmu oferowania nowych umiejętności w nowych miejscach pracy (*new skills for new jobs*). Jest to tym bardziej ważne, że w systemie kształcenia przez całe życie Polacy i Polki uczestniczą rzadko.

Zadaniem będzie najpierw dostosowanie sposobu nabywania kompetencji do etapów życia i kariery. Przedstawia to dokument strategiczny *Perspektywa kształcenia się przez całe życie*¹⁷. Zgodnie z tym projektem w pierwszym okresie system szkolny powinien być nastawiony na kształtowanie nawyków i postaw w zakresie uczenia się przez całe życie. Realizacja tego zadania będzie się odbywała w systemie formalnym w przedszkolu i szkole podstawowej. W okresie gimnazjum uczniowie będą zdobywać wiedzę niezbędną do dalszego samodzielnego uczenia się i analizowania informacji, zdolności do rozwiązywania praktycznych i abstrakcyjnych problemów. Powinno to służyć w większym niż do tej pory stopniu tworzeniu postaw proinnowacyjnych. Jeżeli w ramach tych działań (realizacja celu 1) uda się wykształcić te nawyki kompetencje, to należy je uzupełnić o kompetencje zawodowe i zdolność do podnoszenia kwalifikacji poza systemem formalnym. Służyć temu mogą dwa projekty kluczowe.

¹⁷ Ministerstwo Edukacji Narodowej. 2010. *Perspektywa uczenia się przez całe życie*.

Kluczowe projekty dla osiągnięcia cel szczegółowego 2 - budowa spójnego i powszechnego systemu kształcenia zawodowego i systemu uczenia się przez całe życie nakierowanego na elastyczność i rozwój kompetencji niezbędnych w życiu społecznym i na rynku pracy

Kluczowy projekt II.5 *Silniejsze powiązanie systemu kształcenia zawodowego z rynkiem pracy (wprowadzenie praktycznego kształcenia zawodowego), połączone z poprawą jakości kształcenia i wprowadzeniem atrakcyjnych studiów wyższych o profilu praktycznym.*

1. Okres realizacji – 2011 – 2030

2. Sposoby realizacji:

Projekt ten ma służyć nabywaniu przez uczniów umiejętności i kompetencji do pracy zawodowej w systemie edukacji formalnej, w szkołach zawodowych. Realizacja tego projektu wymagać będzie następujących działań:

- a. Rozszerzenie kształcenia kompetencji kluczowych i ogólnych kompetencji zawodowych w szkołach zawodowych, co powinno być uzupełnione kształceniem ściśle zawodowym w formie krótkich kursów, realizowanych w warunkach odpowiadających rzeczywistym
- b. zmiany systemu funkcjonowania klasyfikacji zawodów, tak aby były spójne z Krajowymi Ramami Kwalifikacji i potwierdzane w systemie standardowych egzaminów oraz wprowadzenie mechanizmu zgłaszania nowych zawodów do tego systemu przez przedsiębiorców wraz ze zmieniającymi się realiami rynku pracy;
- c. zwiększenia wymiaru i jakości zajęć praktycznych w zasadniczych szkołach zawodowych i technikach, przede wszystkim poprzez prowadzenie ich we współpracy z pracodawcami lub w przedsiębiorstwach; rozszerzenie programów o zajęcia zespołowe służące kształtowaniu kompetencji społecznych, aby uczniowie kończąc szkoły zawodowe posiadali zarówno wiedzę teoretyczną jak i praktyczną w swoich zawodach, zgodną z oczekiwaniami pracodawców;
- d. rozszerzenia oferty szkół prowadzących kształcenie zawodowe we współpracy z pracodawcami o system kursów kwalifikacyjnych dla osób dorosłych, w których osoby uczestniczące już w rynku pracy będą mogły podnosić kwalifikacje;
- e. budowy przejrzystego systemu kwalifikacji niezbędnych do uzyskania po zakończeniu edukacji zawodowej uzupełniona o elastyczny system egzaminów sprawdzających kompetencje ogólne i niezbędne do pracy zawodowej na określony stanowisku;
- f. doposażenie pracowni szkół i placówek dydaktycznych oraz promocja dobrych praktyk oraz poszukiwanie mechanizmów motywowania pracodawców oraz osób ze środowisk zawodowych do aktywnego włączania się do edukacji;
- g. wprowadzenie mechanizmów ułatwiających finansowanie szkolnictwa zawodowego w partnerstwie publiczno – prywatnym.

Realizuje decyzje nr 11, 12, 15.

Brak systemu kształcenia przez całe życie jest związany z jednej z strony z brakiem nawyków ludzi do uczenia się w systemach nieformalnych, ale także z brakiem systemu identyfikacji, oceny i uznawania

efektów uczenia się innego niż formalne. Dlatego niezbędnym zadaniem będzie stworzenie takiego systemu walidacji kwalifikacji i oceny jakości szkoleń. Stąd projektem kluczowym jest stworzenie kompleksowego systemu kształcenia przez całe życie oraz budowanie świadomości konieczności korzystania z tego typu oferty.

Kluczowy projekt II.6 *Upowszechnianie uczenia się dorosłych, przede wszystkim w trybie pozaformalnym oraz w miejscu pracy oraz zapewnienie skutecznego mechanizmu łączącego finansowanie LLL ze środków prywatnych i publicznych.*

1. Okres realizacji – 2012 – 2030

2. Sposób realizacji:

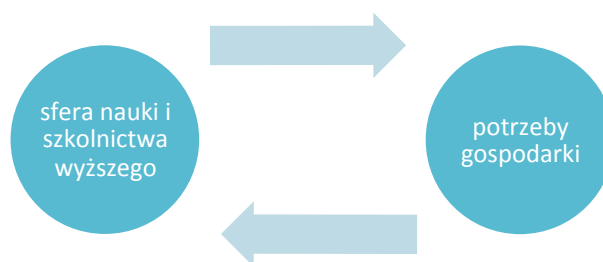
- a. wprowadzenie nowego modelu uczenia się dorosłych opartego na uczeniu się praktycznym (ograniczenie nieefektywnego szkolnego podejścia do kształcenia dorosłych) poprzez stworzenie kursów kształcenia praktycznego we współpracy z przedsiębiorcami, przygotowującymi do egzaminów potwierdzających zdobycie kwalifikacji zawodowych;
- b. wzmocnienie zaangażowania pracodawców w podnoszenie kompetencji profesjonalnych pracowników poprzez lepsze dostosowywanie treści i form organizacyjnych szkoleń pracowników do potrzeb pracodawców, zmiany prawa pracy oraz mechanizmów finansowania szkoleń dla upowszechniania szkoleń pracowników oraz stosowania uczenia się w pracy, zwiększenie roli środowiska pracodawców w określaniu standardów kwalifikacji i oceny kompetencji.
- c. Opracowanie nowego modelu współfinansowania uczenia się dorosłych przez państwo, pracodawców oraz samych zainteresowanych; znaczne zwiększenie wydatków publicznych na edukację dorosłych¹⁸ tak by podnieść wskaźnik partycypacji wg metodologii Eurostat z ok. 5 % do 30 % w roku 2030 oraz racjonalizacja środków publicznych już dziś przeznaczanych (w zbyt dużym zakresie) na nieefektywne szkoły dla dorosłych oraz finansowanie podaży szkoleń o niekontrolowanej jakości w ramach PO KL w ramach jednej puli środków budżetowych na edukację dorosłych, rozdzielanej zgodnie z nowym mechanizmem (finansowanie tylko niektórych typów akredytowanych szkoleń odpowiadających na zidentyfikowane potrzeby gospodarki? Bon LLL dla każdego obywatela stymulujący powstanie prawdziwego rynku uczenia jednych obywateli przez innych?)
- d. wzmocnienie roli samorządów w systemie uczenia się przez całe życie poprzez powoływanie lokalnych (powiatowych) centrów kształcenia zawodowego (branżowych lub regionalnych) we współpracy z lokalnymi przedsiębiorcami;
- e. rozwinięcie systemu zintegrowanego poradnictwa kariery edukacyjnej i zawodowej (*lifelong guidance*) (od poziomu gimnazjum do poziomu szkoły zawodowej i liceum) świadczącego usługi także dla dorosłych;
- f. wdrażanie nowych form organizacyjnych szkoleń dla dorosłych, w tym form uczenia się na odległość (*e-learning*), w szkołach zawodowych, technikach, liceach i na uczelniach wyższych;
- g. stała ewaluacja i dostosowywanie modelu kształcenia do potrzeb rynku pracy poprzez stworzenie systemu identyfikacji, oceny i uznawania efektów uczenia się innego niż formalne;
- h. otwarcie uczenia się wszystkich na współpracę między sektorami szkolnym, biznesu i doradztwa poprzez tworzenie wspólnych projektów edukacyjnych i szkoleniowych nakierowanych na realizację konkretnych potrzeb pracodawców i pracowników.

¹⁸ Zob. rozdział „Makroekonomiczne ramy polityki rozwoju Polski”, rysunek 1.6 obrazujący zmianę proporcji finansowania pomiędzy poszczególnymi poziomami uczenia się i wzrost finansowania edukacji dorosłych ujętej w kategorii „Pozostała edukacja i oświata”)

Uzupełnieniem projektów kluczowych w tym obszarze są inne działania, które również należy podjąć, aby zwiększyć uczestnictwo ludzi w systemie kształcenia ustawicznego, a przede wszystkim poszerzyć ofertę kształcenia formalnego i nieformalnego przez całe życie. Po pierwsze osobne działania należy kierować do seniorów. Jest to ważne dla utrzymania ich aktywności zawodowej i społecznej. Należy tym bardziej kierować ofertę w kierunku tej grupy społecznej ze względu na to, że ich rola na rynku pracy będzie rosła w kolejnych latach, a także ze względu na obciążenia demograficzne, z którymi Polska się zderzy po 2020 r. (w zakresie usług publicznych). Drugi obszar działania niezbędny dla stałego podnoszenia kwalifikacji na rynku pracy to kompetencje językowe Polek i Polaków. Problemem jest niska deklarowana i rzeczywista znajomość języków obcych. Jedynie ok. 30% respondentów w różnych badaniach deklaruje dobrą znajomość języka angielskiego. Dodatkowo, deklarowany poziom znajomości języka obcego często jest wyższy w stosunku do rzeczywistych możliwości komunikacji w języku obcym. Dlatego zarówno w szkołach jak i przede wszystkim w ramach systemu edukacji dorosłych konieczne jest położenie bardzo silnego nacisku na rozwijanie tych kompetencji. Brak nacisku na kształcenie języków obcych widoczny jest także w szkolnictwie wyższym. Udział studentów zagranicznych w Polsce jest bardzo niewielki (ok. 13%)¹⁹. Jednym z powodów jest brak wystarczającej liczby przedmiotów na uczelniach wyższych wykładanych w językach obcych, w tym przede wszystkim w języku angielskim.

Cel szczegółowy 3 - wzmocnienie potencjału badawczego i konkurencyjności nauki polskiej w skali międzynarodowej

Relacje między sferą nauki i szkolnictwa wyższego niezbędne do pobudzenia kreatywności i innowacyjności zostały wielokrotnie zdefiniowane²⁰. Problemem jednak jest takie skonstruowanie mechanizmów funkcjonowania obszaru nauki, by był on w stanie samodzielnie i elastycznie reagować na potrzeby gospodarki, ale jednocześnie być na tyle rozwinięty, by te potrzeby kształtować. Tę wzajemną relację przedstawia schematycznie poniższy rysunek.

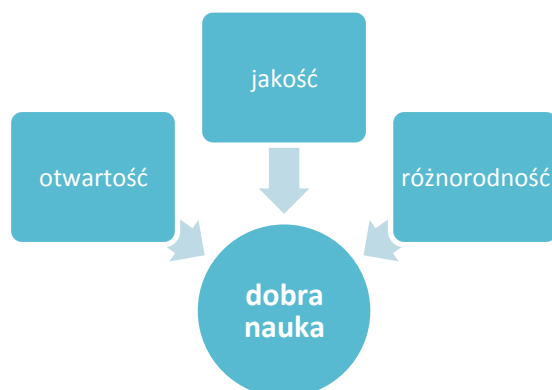


Aby zapewnić wysoką innowacyjność gospodarki należy dokonać zmian w sferze nauki. Powinna być ona skutecznym źródłem innowacyjnych rozwiązań i dostarcycielem technologii dla

¹⁹ GUS. 2010. *Notatka na temat szkół wyższych w Polsce*. Warszawa: GUS.

²⁰ Janina Józwiak, wystąpienie podczas spotkania Forum Debaty Publicznej, Kancelaria Prezydenta RP, 12 stycznia 2011 r.

przedsiębiorców. Jednak, aby to było możliwe, sfera nauki i szkolnictwa wyższego w Polsce musi spełnić trzy podstawowe warunki²¹ - otwartości, jakości i różnorodności.



Otwartość definiowana jest w ramach tego projektu jako zdolność do reagowania na zmiany zachodzące w gospodarce oraz zdolność do współpracy z otoczeniem społecznym i gospodarczym. To także skala mobilności międzynarodowej i międzyuczelnianej. Definiowana jest także jako zdolność samych uczelni do otwartości wewnątrz własnych struktur, przełamywania skostniałych struktur wydziałowych i kształcenia interdyscyplinarnego, nastawionego na kształtowanie niezbędnych kompetencji²².

Jakość sfery nauki i szkolnictwa wyższego to umiejętność definiowania strategii działania oraz doskonalenia procedur zarządczych na poziomie instytutów badawczych i szkół wyższych. To połączenie autonomii uczelni z odpowiedzialnością wobec społeczeństwa i gospodarki. Jakość jest także umiejętnością dywersyfikacji źródeł finansowania badań naukowych i edukacji wyższej.

Różnorodność to z kolei formowanie programów nauczania oraz badawczych w taki sposób by stworzyć dwa modele – typy absolwentów – **twórców wiedzy dla gospodarki innowacyjnej oraz twórców gospodarki**. Twórcy wiedzy to elita naukowa, absolwenci trzeciego stopnia studiów, doktoranci, naukowcy z osiągnięciami badawczymi. Twórcy gospodarki to wykształceni w sposób interdyscyplinarny młodzi ludzie – na poziomie zawodowym i ogólnym, przedsiębiorczy, kreatywni, zdolni do skutecznego konsekwentnego wdrażania innowacji.

Realizacji tych zadań stojących przed sferą badań i rozwoju służyć powinny projekty kluczowe.

Kluczowe projekty dla osiągnięcia celu szczegółowego 3 - wzmocnienie potencjału badawczego i konkurencyjności nauki polskiej w skali międzynarodowej

Podstawowym mechanizmem poprawy jakości i powodzenia zmian wprowadzonych w latach 2010 – 2011 reform systemu finansowania nauki, jest bezpośrednie powiązanie wysokości nakładów na

²¹ Warunki, które powinna spełnić sfera szkolnictwa wyższego i badań naukowych, służące innowacyjności gospodarki, przywołane zostały za kryteriami zdefiniowanymi w ramach projektu foresightu regionalnego *Akademickie Mazowsze 2030* przedstawionymi przez prof. Janinę Józwiak (Szkoła Główna Handlowa). To projekt służący dostosowaniu warunków kształcenia, organizacji szkół wyższych oraz profilu absolwenta do rzeczywistych potrzeb rynku pracy w przyszłości. Więcej informacji o projekcie www.akademickiemazowsze2030.pl.

²² Janina Józwiak, wystąpienie podczas spotkania Forum Debaty Publicznej, Kancelaria Prezydenta RP, 12 stycznia 2011 r.

badania z jakością i efektywnością tych badań. Do tej pory, tzw. dotacja statutowa, w ramach której minister ds. nauki na podstawie algorytmu podziału środków przyznawał pieniądze poszczególnym uczelniom, instytutom i jednostkom badawczo – rozwojowym pozwalała na trwania uczelni, nawet bez dobrych wyników badawczych. Brak dobrej jakości systemu oceny parametrycznej powodował, że jakość pracy naukowej rosła zbyt wolno w stosunku do postępów w krajach, z którymi Polska konkuruje w rankingach międzynarodowych, a uczeni nie byli zmuszeni do konkurencyjności o granty badawcze, bo otrzymywali minimalną wystarczającą pulę finansową w ramach tej dotacji.

Kluczowy projekt II.7 *Kontynuacja zmiany systemu nauki w Polsce w celu wzmocnienia mechanizmu konkurencji między uczelniami i jednostkami badawczymi poprzez wprowadzanie i poszerzanie skali konkursowego mechanizmu finansowania badań naukowych i edukacji opartego o system ewaluacji i oceny osiągnięć badawczych oraz akademickich.*

1. Okres realizacji 2012 – 2015
2. Sposoby realizacji:
 - a. wprowadzenie jasnych zasad oceny parametrycznej i jej stałe udoskonalanie po dokonaniu pierwszych ocen jednostek naukowych w 2010 i 2011 r. oraz powiązanie wysokości środków przekazywanych do poszczególnych jednostek badawczych z tym systemem oceny, począwszy od 2012 r.;
 - b. przesuwanie coraz większej puli środków przeznaczanych na badania naukowe z systemu dotacji do systemu grantowego konkursowego, otwartego, podlegającego procedurze peer review poprzez agencje publiczne – Narodowe Centrum Nauki i Narodowe Centrum Badań i Rozwoju;
 - c. przeznaczane na naukę z budżetu państwa po 2012 r. dodatkowe środki finansowe powinny być bezpośrednio kierowane na wydatki konkursowe. Tylko taki mechanizm pozwoli na wzmocnienie potencjału najlepszych zespołów badawczych, zmusi badaczy do konkurencyjności o środki, a tym samym do podniesienia jakości pracy naukowej i osiągnięcia zadowalających, podlegających ewaluacji wyników;
 - d. wprowadzenie mechanizmu podwyższania finansowania w przypadku uzyskania przez jednostkę badawczą dodatkowego finansowania ze źródeł prywatnych;
 - e. stałe zwiększanie nakładów budżetowych na badania i rozwój oraz szkolnictwo wyższe (w przypadku SW, w relacji na głowę studenta). Pomimo kryzysu finansów publicznych oraz konieczności dokonywania cięć w wydatkach budżetowych, niezbędne wydaje się stałe i stabilne podnoszenie nakładów przeznaczanych przez skarb państwa na naukę, w tym badania i rozwój oraz szkolnictwo wyższe, aby osiągnąć poziom finansowania ze środków publicznych w wysokości 1,7% PKB w 2030 r.;
 - f. Te dwa sektory są ze sobą bezpośrednio powiązane. Skuteczne wykorzystywanie środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej pozwoliło na przeprowadzenie dużej ilości inwestycji infrastrukturalnych i aparaturowych w latach 2007 – 2013. Istnienie przestrzeni laboratoryjnej nie gwarantuje jednak efektywności badań naukowych. Do tego niezbędni są dobrze wykształceni i sprawni pracownicy nauki. Podwyższenie nakładów oraz zmiana modelu dystrybucji tych środków pozwoli na zatrudnianie najlepszych badaczy oraz poprawę ich osiągnięć.

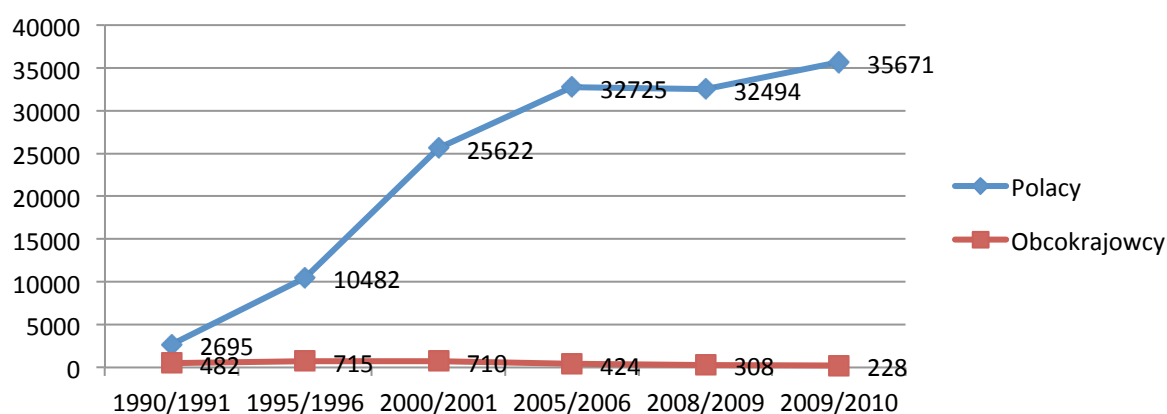
Realizuje decyzje nr 14 i 15

W efekcie takich podejmowanych działań w 2014 r. poziom nakładów na naukę wyniesie 0,7% PKB. Do roku 2020 uda się osiągnąć poziom wydatków na naukę w wysokości 1,2% PKB. Suma wydatków państwa w latach 2012 – 2014 to 16,317 mld zł. Suma wydatków w latach 2015 – 2020 to ok. 55,5 mld zł. Stabilny wzrost nakładów ze środków Publicznych powinien także przełożyć się na wzrost wydatków na badania i rozwój ponoszonych przez przedsiębiorców.

Warunkiem poprawy jakości jest także wzrost konkurencyjności w skali międzynarodowej. Udział zagranicznych studentów i badaczy w szkolnictwie wyższym i nauce w Polsce jest znikomy i odbiega od średniej w innych krajach OECD. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w roku akademickim 2007/2008 studentów zagranicznych było w Polsce 13,7 tys. Było to o 1,9 tys. więcej niż rok wcześniej²³. Liczba studentów wzrasta wciąż niewystarczająco. W 2010 r. wg GUS liczba cudzoziemców powinna wynosić ok. 17 000 osób. Należy jednak podkreślić, że ponad 5 tys. studentów zagranicznych to słuchacze medycyny²⁴.

Niewielka wciąż jest liczba doktorantów spoza Polski. Obrazuje to poniższy rysunek:

Rysunek 2.21 – Liczba doktorantów w Polsce w latach 1990 – 2010



Źródło: GUS. 2010.

Niepokojąco jest również to, że liczba doktorantów zagranicznych maleje. Wciąż nie jest również widoczny wzrost zainteresowania prowadzeniem badań naukowych w Polsce. Spośród kandydatów w konkursie European Research Council – *Starting Grants* w 2010 r., aplikacje dotyczące realizacji projektów w Polsce składają jedynie ci badacze, którzy już są zatrudnieni w polskich jednostkach badawczych.

Także struktura zatrudnienia polskich naukowców (powyżej stopnia doktora) odzwierciedla problem braku współpracy między sektorami nauki i gospodarki. Ponad 86% wszystkich zatrudnionych ze stopniem minimum doktora przypadało w 2008 r. na sektor nauki i szkolnictwa wyższego. Dlatego kluczowym projektem do realizacji będzie wspieranie mobilności międzynarodowej i międzysektorowej w polskiej nauce.

Kluczowy projekt II.8 Wzmocnienie mobilności międzynarodowej i międzysektorowej studentów i pracowników naukowych (w tym wyjazdy zagraniczne na staże naukowe, realizacja projektów badawczych we współpracy z biznesem).

²³ GUS. 2008. *Studenci szkół wyższych w Polsce w roku akademickim 2007/2008*. Warszawa: GUS.

²⁴ GUS. 2010.

1. Okres realizacji – 2011 – 2030

2. Sposoby realizacji

- a. realizacja w szerokim zakresie programów stypendiów zagranicznych dla doktorantów i młodych doktorów. Jednym z najlepszych sposobów zapewnienia dobrego rozwoju kariery naukowej jest odbycie stażu zagranicznego w wybranym, dobrym ośrodku naukowym. Takie programy nie są bardzo kosztochłonne, a ich potencjalne efekty są wymierne i ważne. Osoby zdobywające doświadczenie zagraniczne zwykle (jak wynika z badań) poprawiają swoją aktywność zawodową, uzyskują partnerów badawczych na przyszłość, mogą pracować w najlepszych zespołach na świecie, publikują wyniki swoich prac w lepszych czasopismach naukowych. To zagraniczne doświadczenie może okazać się niezbędne i konieczne dla sprawnego budowania własnej pozycji naukowej po powrocie do Polski, w ramach innych programów oferowanych młodym naukowcom.
- b. realizacja programów powrotowych dla polskich i zagranicznych naukowców. Tak jak wyjazd zagraniczny i mobilność naukowa stanowi ważny etap kariery młodego badacza, tak samo ważne jest, by taka osoba wróciła do kraju, a jej kompetencje i wiedza mogły być skutecznie wykorzystane. Służyć temu powinny dedykowane polskim i zagranicznym uczonym programy, w ramach których zachęceni oni będą do przyjazdów do polskich ośrodków naukowych i budowania zespołów badawczych. Oferta takiego programu powinna zawierać nie tylko wsparcie finansowe, ale brać pod uwagę także różnego rodzaju inne czynniki wpływające na podejmowanie decyzji o wyborze miejsca kariery naukowej. Decyzje te podejmowane są nie tylko na podstawie przesłanej merytorycznych, ale także związanych z jakością życia, ofertą pomocy w sprawach zmiany zamieszkania, etc. także zachęcanie zagranicznych naukowców do przyjazdu do Polski pozytywnie wpłynie na jakość prowadzonych tutaj badań naukowych i pozwoli wzmocnić potencjał badawczy polskich uczelni;
- c. realizacja wspólnych projektów badawczych uczelni i przedsiębiorstw technologicznych w Polsce i za granicą. Wprowadzone powinny zostać staże studenckie, doktorskie i podoktorskie, współfinansowane przez uczelnię i przez przedsiębiorstwa lub inne instytucje (publiczne, organizacje pozarządowe), w których staże te będą się odbywać. Z drugiej strony, uczelnie powinny mieć prawo do zatrudniania na stanowisku odpowiadającym „*visiting professor*” praktyków, którzy nie posiadają odpowiednich stopni naukowych, ale mają wystarczające doświadczenie zawodowe, które może być interesujące dla studentów. W większym stopniu także sami naukowcy powinni szukać zatrudnienia stałego lub czasowego w przedsiębiorstwach biorąc udział w określonych projektach B+R, szczególnie obecnie, kiedy ograniczone zostaną możliwości tzw. dwuetatowości;

Realizuje decyzje nr 14 i 15.

Aby zmiany mogły zostać skutecznie przeprowadzone konieczne jest stworzenie odpowiedniego środowiska dla młodych wykształconych pracowników nauki, którzy zdecydują się podjąć zatrudnienie w Polsce. Wymaga to zmiany organizacji szkół wyższych i uniwersytetów w Polsce, połączonej ze zwiększeniem elastyczności zatrudnienia, w tym stosowania zatrudnienia kontraktowego oraz uwolnienia wynagrodzeń, aby jakość pracy badawczej lub dydaktycznej mogła w większym stopniu decydować o wynagradzaniu poszczególnych osób. Zmiany legislacyjne pozwalające na wprowadzenie tych zmian oraz większą elastyczność zostały wprowadzone ustawą *Prawo o szkolnictwie wyższym* przyjętą w 2011 r. Kluczowe będzie wdrożenie w życie jej założeń. Część działań jednak pozostaje w sferze dyskusji. Należy jak najszybciej podejmować decyzje

dotyczące zasad funkcjonowania szkół wyższych, tak aby proces zmian mógł się zakończyć do 2020 r., a ich utrwalenie i ewentualne modyfikacje mogły następować po tym czasie.

Kluczowy projekt II.9 *Zwiększanie elastyczności organizacji szkół wyższych (łącznie wydziałów, współpraca między szkołami, większa niezależność rektora) oraz elastyczności zatrudniania i wynagrodzeń na uczelniach w celu dostosowania się uczelni do zmieniających się warunków demograficznych i promocji najlepszych badaczy.*

1. Okres realizacji -2011 – 2020

2. Sposoby realizacji:

- a. zróżnicowanie szkół wyższych – wprowadzenie programów o profilu praktycznym i akademickim, a w ramach szkół akademickich stworzenie grupy najlepszych szkół (z wysokim poziomem finansowania).
- b. zatrudnienie nauczycieli akademickich na podstawie otwartego konkursu oraz systematyczna ocena ich pracy akademickiej i naukowej;
- c. zwiększenie elastyczności zatrudniania i wynagrodzeń na uczelniach poprzez skuteczną ewaluację osiągnięć badawczych i dydaktycznych pracowników szkolnictwa wyższego i jednostek naukowych,
- d. uwolnienie zarobków dla naukowców i wykładowców akademickich (wysokość uzależniona od oceny jakości pracy),
- e. zwiększenie niezależności kompetencyjnej i decyzyjnej rektora uczelni wyższej,
- f. wprowadzenie konwentów w strukturze uczelni, składających się z przedstawicieli przedsiębiorców, samorządów oraz powiązanie programów kształcenia z wymogami rynku pracy. W konwentach zasiadali by przedstawiciele różnych środowisk – przedsiębiorców, samorządów, organizacji społecznych, którzy we współpracy z rektorem wspieraliby rozwój tych dziedzin i kierunków badań oraz kształcenia, które mogłyby być przydatne absolwentom na rynku pracy po zakończeniu etapu edukacji wyższej. Konwenty stanowiłyby ciała doradcze i wspierały także komercjalizację wyników badawczych szkół wyższych;
- g. opracowanie jasnych zasad zarządzania wiedzą na uczelniach m.in. poprzez obowiązkowe wprowadzanie regulaminów określających zasady i podział zysków i kosztów w przypadku komercjalizacji projektów badawczych.
- h. opracowanie propozycji zmian w prawie jest konieczne do elastycznej współpracy uczelni z firmami. Konstruowane prawo powinno być przejrzyste, bo dotyczyć będzie tak istotnych kwestii jak uregulowanie kwestii majątkowych i własności aparatury badawczej, praw do własności intelektualnej i podziału zysków pochodzących z komercjalizacji badań. Współpraca między sektorem nauki i biznesu jest możliwa także przy opracowywaniu regulaminów ochrony własności intelektualnej oraz zasad komercjalizacji wyników badań naukowych. To bardzo ważna regulacja, która może stworzyć zachęty dla badaczy do podejmowania wysiłku komercjalizacji, ale może także ich całkowicie zniechęcić. Uczelnie powinny także tworzyć i udostępniać informacje o kompetencjach poszczególnych zespołów badawczych i ofercie dla przedsiębiorców.

Realizuje decyzje nr 11, 12, 14 i 15.

Cel szczegółowy 4 – Kształtowanie kompetencji zarządczych i postaw proinnowacyjnych wśród przedsiębiorców

W badaniach międzynarodowych przedsiębiorcy wskazują innowacyjność jako sposób działania i tworzenia przewag konkurencyjnych. Jak wskazują autorzy raportu *Wspieranie postaw*

proinnowacyjnych przez wzmocnienie kreatywności jednostki²⁵ z badań przeprowadzonych przez IBM w 2006 r. (*Expanding the Innovation Horizon 1*) wynika, że coraz więcej osób zdaje sobie sprawę z tego, iż nowa innowacja jest powszechnie preferowaną drogą do rozwoju organizacji i zwiększenia wartości marki²⁶.

Tymczasem w polskich przedsiębiorstwach nadal panuje przekonanie, że podstawowym mechanizmem konkurowania na rynku jest niski koszt produkcji lub usługi. Liczba innowacyjnych przedsiębiorstw spada (wyniki badań zostały przywołane w diagnozie na początku niniejszego rozdziału), a przedsiębiorcy nie mają poczucia istotności innowacji i postaw kreatywnych i proinnowacyjnych. Co więcej nawet tradycyjnie pojmowana innowacyjność, jako wdrażanie technologii również jest pomijana jako strategia rozwojowa firmy. Np. z raportu przygotowanego na potrzeby Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w 2007 r. wynika, że aż 1/5 polskich przedsiębiorców nie wie o możliwościach współpracy ze środowiskiem naukowym²⁷, a 40% nie wie jak dotrzeć do tych zespołów badawczych, które mogłyby być zainteresowane komercjalizacją projektów naukowych. Niepokojące jest to, że te dane nie są zaskakujące, jeżeli weźmie się pod uwagę, że 56% z badanych przedsiębiorców nie widziało potrzeby nawiązywania współpracy z ośrodkami naukowymi.

Dlatego tak ważne jest zbudowanie wśród przedsiębiorców przekonania, że innowacyjność może stać się ich przewagą konkurencyjną. Ważne jest także, by wykorzystać obecny moment kryzysowy, bo jak wynika z przywoływanych już wcześniej badań IBM, nowi liderzy w różnych branżach pojawiają się w okresie właśnie oszczędności i cięcia kosztów w przedsiębiorstwach.

Kluczowe dla powodzenia będzie z jednej strony przekonanie przedsiębiorców do znaczenia budowania strategii rozwojowych firm opartych o innowacyjność, a z drugiej zachęcenie ich do tworzenia warunków pracy w swoich przedsiębiorstwach opartych na dobrych relacjach i zaufaniu oraz kreatywności pracowników. Model instytutu *Great Place to Work* opiera się na wiarygodności, wzajemnym szacunku, uczciwości i koleżeństwie²⁸.

Działania prowadzone w okresie 2011 – 2030 powinny koncentrować się na dostarczaniu przedsiębiorcom wiedzy dotyczącej zarządzania, budowania przewag konkurencyjnych i organizacji firmy w oparciu np. o zasady *open innovation* – otwartej innowacji, czyli działania w sieci, realizacji projektów badawczych i technologicznych często poza właściwymi przedsiębiorstwami. Przedsiębiorcom należy w związku z tym dostarczyć także wiedzy dotyczącej np. regulacji prawnych związanych z IP przedsiębiorstwa, a nawet wyposażyć w kadry i środki niezbędne do obsługi IP.

Inna część działań musi dotyczyć aktywnego wspierania postaw już proinnowacyjnych poprzez odpowiednie instrumenty finansowe – kredyty, pożyczki, granty, lub zachęty podatkowe, uruchomione w okresie stabilizacji finansów publicznych.

Zwiększenie innowacyjności w samych przedsiębiorstwach, w szczególności w pierwszym okresie będzie możliwe poprzez promowanie inwestycji kapitałowych w zagraniczne technologie. Państwo może oddziaływać na firmy poprzez stymulację rynku finansowego do tworzenia szerszej oferty dla przedsiębiorstw poprzez odpowiednie prawo (dotyczy tego rozdział *Sprawne Państwo*). Wystrzegać się jednak należy na tym etapie ochrony rynku krajowego przez konkurencją. W krótkim okresie takie

²⁵ Rafał Drozdowski, Anna Zakrzewska, Katarzyna Puchalska, Michał Morchat, Dorota Mroczkowska. 2010. *Wspieranie postaw proinnowacyjnych przez wzmocnienie kreatywności jednostki*. Warszawa: PARP.

²⁶ Ibidem, s. 50.

²⁷ Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. 2007. *Bariery współpracy przedsiębiorców i ośrodków naukowych*.

²⁸ Źródło: www.greatplacetowork.pl.

działania mogłyby przynieść pozytywny efekt, ale w przypadku działań długofalowych ich rzeczywiste skutki oznaczałyby brak konkurencyjności i tym samym rozwoju polskich przedsiębiorstw.

Kształtowanie kompetencji zarządczych i postaw proinnowacyjnych wśród przedsiębiorców powinno być podporządkowane założeniu o potrzebie zwiększenia adaptacyjności przedsiębiorstw w Polsce. Należy przez to rozumieć działania nakierowane na profesjonalizację kadr przedsiębiorstw, prowadzące w efekcie do rozwoju konkretnych podmiotów gospodarczych.

Kluczowy projekt II.10 *Poprawa świadomości roli innowacji i strategii rozwojowych firm wśród przedsiębiorców*

1. Okres realizacji – 2012 – 2030

2. Sposób realizacji

- a. tworzenie i prowadzenie ogólnokrajowych kampanii promocyjnych i edukacyjnych w zakresie znaczenia innowacyjności oraz relacji między innowacyjnością, rozwojem i sukcesem w biznesie (szkolenia, wizyty studyjne, warsztaty kreatywności, wymiana wiedzy, staże zagraniczne);
- b. tworzenie i prowadzenie kampanii promocyjnych i edukacyjnych nakierowanych na zwiększenie świadomości przedsiębiorców w zakresie znaczenia szkoleń, w tym dokonywania analiz i kreowanie potrzeb szkoleniowych na poziomie przedsiębiorstwa;
- c. przygotowanie i wdrożenie pakietu stymulacyjnego (finansowego) kierowanego wyłącznie do przedsiębiorstw innowacyjnych, w ramach którego mechanizmy finansowe będą uzależnione od nakładów na badania i rozwój oraz przeprowadzanie zmian organizacyjnych i marketingowych w przedsiębiorstwie;
- d. wprowadzenie „mentoringu” lub „coachingu” dla młodych przedsiębiorców, które polegałyby na indywidualnej pracy doświadczonych przedsiębiorców i konsultantów z przedsiębiorcami przeprowadzającymi zmiany w swoich firmach, wspieraniu procesów decyzyjnych w takich przedsiębiorstwach, pomocy w uzyskiwaniu finansowania działalności, która w pierwszym okresie nie przynosi zysków;
- e. wspieranie finansowe i organizacyjne wspólnych przedsięwzięć realizowanych przez przedsiębiorców we współpracy z innymi firmami, partnerami zagranicznymi i ośrodkami wspierania biznesu;
- f. realizacja programów edukacyjnych w zakresie planowania strategicznego w firmach;
- g. przygotowanie i wdrożenie specjalnych programów kierowanych do przedsiębiorców w zakresie podnoszenia kreatywności i zaangażowania pracowników w rozwój firm. Programy powinny być oparte na dwóch filarach – budowania świadomości wśród przedsiębiorców znaczenia kapitału ludzkiego dla rozwoju firmy oraz motywowania samych pracowników do większego zaangażowania w procesy strategiczne;
- h. wprowadzenie programów staży i wymiany wiedzy dla przedsiębiorców polegających na możliwości pozyskiwania wiedzy, dobrych praktyk i doświadczeń z zagranicy za pośrednictwem ośrodków wspierania przedsiębiorczości;
- i. zaangażowanie samorządów na szczeblu przede wszystkim wojewódzkim dla wspierania przedsiębiorczości, promocji gospodarczej regionu;
- j. prowadzenie szkoleń dla przedsiębiorców i pracowników administracji z zakresu pomocy publicznej i zasad jej udzielania i wykorzystywania;

Realizuje decyzje nr 14 i 15.

Drugim zadaniem ważnym z punktu widzenia rozwoju innowacyjności i wzmocnienia polskiej przedsiębiorczości jest wyposażenie w odpowiednią wiedzę i możliwości współpracy młodych polskich przedsiębiorców, którzy są na etapie tworzenia własnej firmy. Pakiet działań musi być kierowany do tych osób, które będą decydowały się na rozpoczęcie własnego biznesu. Dodatkowo należy wzmocniać procesy współpracy zagranicznej polskich firm poprzez promocję współpracy, eksportu oraz pozyskiwania technologii zagranicznych.

Kluczowy projekt II.11 *Zwiększenie dostępności powszechnych programów kształcenia przedsiębiorczości służących tworzenie postaw proinnowacyjnych, kreatywnych i zdolności do współpracy wśród uczniów i studentów*

1. *Okres realizacji 2012 – 2030*

2. *Sposób realizacji projektu*

- a) wprowadzenie zajęć z zakresu przedsiębiorczości na wszystkich etapach i kierunkach studiów (także technicznych, rolniczych i artystycznych), w tym przede wszystkim na etapie studiów doktoranckich (w dwóch zakresach – podstawowym i rozszerzonym dla inicjatorów nowych przedsięwzięć biznesowych);
- b) koncentracja środków finansowych na dużych przedsięwzięciach biznesowych pozwalających na uczestniczenie polskich firm w tworzeniu nowych technologii i wspierających eksport towarów i usług pochodzących z Polski;
- c) realizacja programów promocji gospodarczej regionów i branż ze szczególnym uwzględnieniem regionów o niższym potencjale rozwojowym jako mechanizmu wyrównywania szans gospodarczych;
- d) realizacja przedsięwzięć w partnerstwie publiczno – prywatnym lub publiczno – społecznym kierowanych do przedsiębiorców i dotyczących poprawy kompetencji i kwalifikacji do zarządzania własną firmą (także mikro);
- e) wzmocnienie finansowe i instytucjonalne instytucji publicznych obsługujących przedsiębiorców polskich i zagranicznych na poziomie krajowym i regionalnym (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Centra Obsługi Inwestorów w województwach).

Realizuje decyzje nr 14 i 15.

Należy zdawać sobie jednocześnie sprawę z tego, że nawet w perspektywie 2030 r. nie będzie możliwe osiągnięcie w pełni innowacyjnej gospodarki, opartej o nowoczesne technologie wytwarzane jedynie w Polsce. Dlatego należy wykorzystać ogromny potencjał istniejących w Polsce mikroprzedsiębiorstw oraz całego sektora MSP dla adaptacji tych technologii, które obecnie są już stosowane na świecie, a ich wdrożenie nie wymaga dużych nakładów finansowych.

Osobnym zadaniem jest stałe pozyskiwanie inwestycji zagranicznych, w szczególności w okresie do 2020 r. zarówno z zakresu produkcji przemysłowej jak i usług – w tym przede wszystkim w trzech obszarach – obsługa procesów biznesowych (*Business Process Offshoring*), tworzenia w Polsce centrów usługowych (*Shared Service Centre*) oraz centrów dostarczania wiedzy lub ośrodków badawczych (*Knowledge Process Outsourcing*).

Cel szczegółowy 5 – tworzenie warunków rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw poprzez wsparcie instytucji otoczenia nauki i biznesu

System innowacji to bezpośrednio – przede wszystkim instytucje sfery badań i nauki (opisane w celu trzecim), innowatorzy – czyli przedsiębiorcy, którym poświęcone są działania zawarte w celu czwartym, ale także ośrodki innowacji – czyli instytucje wsparcia biznesu takie jak parki i inkubatory technologiczne, centra transferu technologii, preinkubatory, akademickie inkubatory, wyspecjalizowane fundusze finansowania innowacji – fundusze kapitału zaangażowanego, venture capital, private equity (PE/VC), anioły biznesu, czy także dostawcy usług doradczych, szkoleniowych i informacyjnych. Bez rozwoju całego systemu innowacji, powiązania poszczególnych jego elementów ze sobą nie będzie możliwe skuteczne zwiększenie innowacyjności polskiej gospodarki.

Co interesujące, większość analityków i ekspertów zajmujących się zagadnieniami innowacyjności, dyskutując o sposobach poprawy poziomu innowacji, wskazuje rekomendacje, które w bardzo niewielkim stopniu dotyczą samych przedsiębiorców, koncentrując swoje uwagi na systemach wsparcia i otoczeniu biznesu²⁹. Lista rekomendacji dotycząca wsparcia transferu technologii przedstawiona w raporcie dotyczy przede wszystkim konsolidacji i poprawy spójności systemu wspierania komercjalizacji projektów naukowych i innowacyjności w przedsiębiorstwach.

Kluczowy projekt II.12 *Poprawa spójności działania i współpracy między ośrodkami wspierania innowacyjności - parkami technologicznymi, centrami transferu technologii, inkubatorami, funduszami PE/VC w celu zwiększenia skuteczności procesów i skali komercjalizacji wyników badań naukowych oraz poprawa jakości regulacji w zakresie innowacji*

1. Okres realizacji 2012 – 2015
2. Sposób realizacji
 - a) delegowanie zadań z zakresu wspierania innowacyjności do poziomu regionalnego do wyspecjalizowanych ośrodków regionalnych i uczelnianych;
 - b) budowa sieci współpracy osób i instytucji z rozwiniętym systemem wymiany informacji o podejmowanych działaniach, inicjatywach i projektach wspierania innowacji – promocja technologiczna, organizacja kontaktów krajowych i międzynarodowych;
 - c) wprowadzenie podziału zadań między instytucje centralne i regionalne (np. program pozyskiwania inwestycji na poziomie centralnym i regionalnym, promocja marek polskich na poziomie centralnym)
 - d) budowanie sieci współpracy i wymiany wiedzy między parkami technologicznymi i naukowymi, inkubatorami przedsiębiorczości i klastrami przedsiębiorstw różnych branż oraz internacjonalizacja tych sieci w skali przede wszystkim europejskiej
 - e) formowanie klarownych i rozliczalnych oczekiwań efektywnościowych wobec kadr zarządzających instytucjami wspierania biznesu;
 - f) reforma zasad prawa patentowego i innych praw własności intelektualnych pod kątem przystosowania systemu prawnego – instytucjonalnego do potrzeb najnowszych technologii, w tym cyfrowych oraz stworzenie możliwości ochrony rozwiązań związanych z techniką, nie tylko w systemie ochrony patentowej

Realizuje decyzje 15.

Uzupełniający się wzajemnie system ośrodków wspierania transferu technologii oraz przedsiębiorczości powinien być samowystarczalny. Niezbędne do tego są warunki, które zapewnią

²⁹Krzysztof B. Matusiak, Jacek Guliński red. 2010. *Rekomendacje zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy*. Warszawa: PARP.

tym ośrodkom stabilność finansową. Istniejące i powstające parki technologiczne i naukowe, klastry przedsiębiorstw powinny w pełni funkcjonować w oparciu o warunki rynkowe. Mechanizmem wsparcia ich samodzielności będzie umiędzynarodowienie polskiego systemu wsparcia innowacji, uczestnictwo w sieciach międzynarodowych stworzy nowe zasady funkcjonowania i pozwoli zwiększyć ofertę tych organizacji i instytucji dla przedsiębiorców.

Kluczowy projekt II.13 *Wzmocnienie instytucjonalne i merytoryczne ośrodków wspierania biznesu i nauki w celu zapewnienia naukowcom lepszego wsparcia przy podejmowaniu działań związanych z komercjalizacją wyników prac badawczych*

1. Okres realizacji 2016 – 2020
2. Sposób realizacji
 - a) profesjonalizacja kadr zatrudnionych w ośrodkach wspierania biznesu i nauki (stabilizacja zatrudnienia, motywacyjny mechanizm wynagradzania;
 - b) wprowadzenie skutecznych programów nauczania w zakresie wspierania transferu technologii;
 - c) wprowadzenie specjalistycznych programów wspierania naukowców w zakresie badania rynku, oceny potencjału komercyjnego, zarządzania IP;
 - d) wprowadzenie ośrodków transferu technologii do struktury uczelni, tak aby stanowiły stałą strukturę i wspierały badaczy na każdym etapie komercjalizacji projektów naukowych od procesu dokumentacji zgłoszenia patentowego do sprzedaży licencji lub stworzenia przedsiębiorstwa (spin-off);

Realizuje decyzje nr 14, 15.

Projekt kluczowy II.14 *Stworzenie systemu brokerów technologii*

1. Okres realizacji 2012 – 2014
2. Sposób realizacji:
 - a) Niezbędne jest stworzenie mechanizmów przeznaczonych dla instytucji otoczenia nauki biznesu w zakresie finansowania procesu wyszukiwania projektów badawczych o potencjale komercyjnym i łączenia tych projektów ze źródłami finansowania prywatnego;
 - b) finansowanie powinno być przeznaczone dla osób lub instytucji z odpowiednim doświadczeniem i wiedzą (prawnicy, przedsiębiorcy, badacze, którzy zdecydują się na rezygnację z kariery naukowej), których rolą będzie zbieranie informacji o potrzebach przedsiębiorców i nawiązywanie kontaktów z naukowcami, których praca naukowa posiada walor interesujący z punktu widzenia biznesu. Osoba taka będzie także odpowiedzialna za ewentualne szukanie rynków zbytu dla projektów naukowych, które mogą znaleźć zastosowanie w gospodarce;
 - c) wsparcie finansowe w ramach programu będzie przeznaczone tylko dla podmiotów działających dla zysku oraz pod warunkiem uzyskania przez beneficjenta współfinansowania ze strony uczelni lub innej publicznej organizacji badawczej, tak by zapewnić realną, a nie jedynie pozorowaną, współpracę brokera z organizacjami badawczymi oraz biznesem. Program będzie realizowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w trybie konkursowym;

Realizuje decyzje nr 14 i 15.

Poza systemem brokerów technologii ważne jest również podnoszenie poziomu finansowania inwestycji, produktów i usług innowacyjnych. Niezbędne jest, aby w najbliższych latach z pomocą Krajowego Funduszu Kapitałowego, a w późniejszym okresie samodzielnie, rozwijał się w Polsce rynek funduszy wysokiego ryzyka, private equity i venture capital. Wraz ze wzrostem poziomu badań

naukowych oraz akumulacją kapitału, na polskim rynku finansowym coraz popularniejsze mogą stawać się także fundusze „hedge”, które w poszukiwaniu szybszego i wyższego zysku, decydują się na inwestycje w bardziej ryzykowne papiery finansowe, czy firmy innowacyjne. W przypadku inwestycji funduszy w firmy innowacyjne, ryzyko z tym związane jest wyższe, niż w przypadku firm z ustaloną na rynku pozycją, ale w przypadku sukcesu, dobrego biznesplanu i odpowiedniej strategii, zyski liczone są w setkach i tysiącach procent, a to przekłada się na rozwój gospodarki.

Na wzrost innowacyjności gospodarki pozytywnie wpływać będzie także w kolejnych latach dalszy napływ inwestycji zagranicznych do Polski. Z danych Ministerstwa Gospodarki i Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych wynika, że po okresie kryzysu i spadku poziomu inwestycji, w 2011 r. napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski zwiększył się w stosunku do poprzedniego roku o ponad 14%. Kluczowe dla rozwoju gospodarczego będzie jednak nie tylko utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji, ale ich ukierunkowanie w coraz większym stopniu na inwestycje BPO (centra usług biznesowych) i inne inwestycje w kapitał intelektualny Polski oraz stworzenie mechanizmów utrzymania tych inwestycji w Polsce, szczególnie po 2020 r. (zamknięcie specjalnych stref ekonomicznych). Utrzymanie inwestycji musi polegać na stworzeniu odpowiedniego zaplecza kooperantów i firm współpracujących. Może do tego służyć np. polityka klastrowa, nad którą pracę obecnie się rozpoczynają. Warto także podkreślić, że polityka przyciągania inwestycji zagranicznych, ze względu na zmieniające się otoczenie i oczekiwania gospodarki krajowej, powinna być w coraz większym stopniu nastawiona na takie inwestycje, które będą służyły budowaniu sieci współpracy z krajowymi kooperantami, instytucjami naukowo – badawczymi i władzami regionalnymi. Istotne będzie pozyskiwanie wielu drobnych inwestorów o wysokim poziomie innowacyjności.

Polska 2030

Trzecia fala nowoczesności.

III. Polska Cyfrowa

Wprowadzenie

Budowa Polski cyfrowej nie jest wyzwaniem technologicznym, lecz cywilizacyjnym. Wymaga synergii działań dotyczących infrastruktury, podaży usług i treści oraz popytu związanego z odpowiednimi kompetencjami i motywacjami. Konieczne jest też zintegrowane myślenie o rozwoju gospodarczym i społecznym, oraz o polaryzacyjnych i dyfuzyjnych skutkach technologii cyfrowych. Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie wizji rządu dotyczącej metody budowy Polski Cyfrowej w perspektywie 20 lat, uwzględniającej synergii oraz efekty jakie przyniesie takie zintegrowane myślenie. Wizja ta uwzględnia najważniejsze zadania jakim jest pomniejszenie skali odmienności w jakości życia i potencjale wzrostu oraz stworzenie warunków rozwojowych dla młodego pokolenia. W tym sensie dyfuzyjne skutki technologii cyfrowych mają podstawowe znaczenie dla wizji Polski Cyfrowej w 2030 roku.

Diagnoza

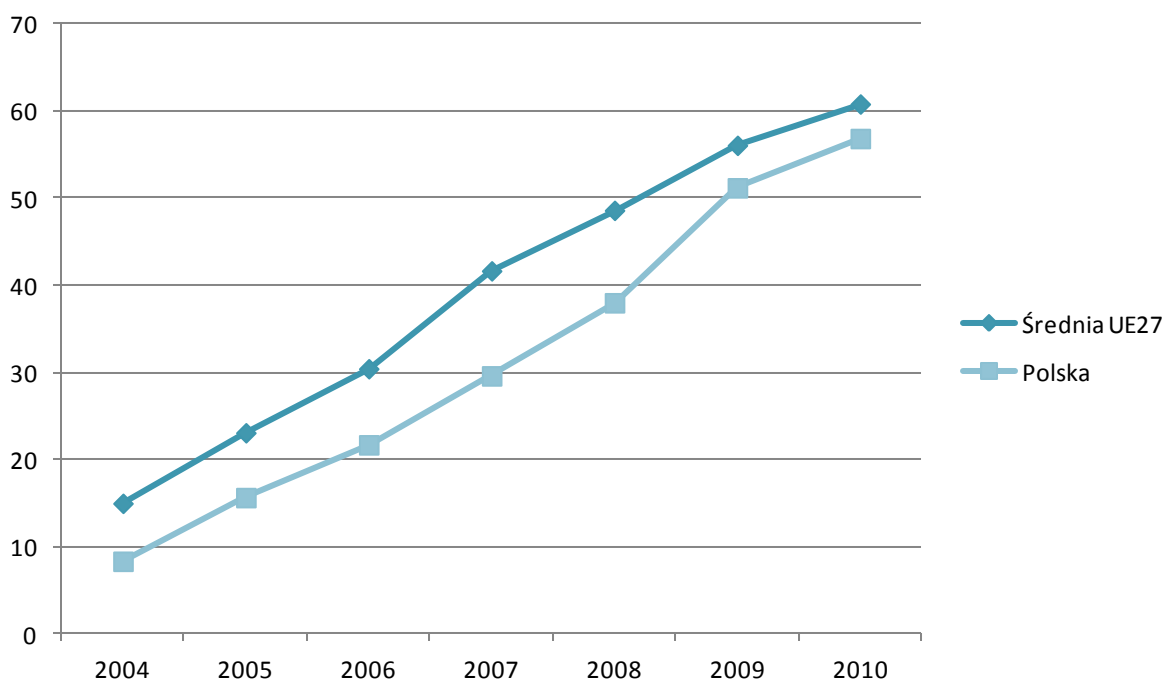
Polska w roku 2011 jest nierównomiernie rozwiniętym społeczeństwem cyfrowym. Tylko nieco ponad połowa Polaków korzysta z internetu, istnieją duże różnice między osobami uczestniczącymi już w społeczeństwie cyfrowym (osoby młodsze, lepiej wykształcone, mieszkańcy miast) oraz osobami z niego wykluczonymi (osoby powyżej 50 roku życia, osoby gorzej wykształcone, mieszkańcy wsi)¹. Dwudziestolatki i osoby młodsze są już dzisiaj „pokoleniami cyfrowymi”, wśród których wykorzystanie technologii cyfrowych jest powszechne i naturalne. Tymczasem osoby powyżej 50 roku w dużej mierze żyją nadal w rzeczywistości analogowej (z Internetu korzysta w tej grupie wiekowej około 20% osób) i w wielu przypadkach nie czują potrzeby korzystania z internetu, w mniejszym stopniu korzystają też z innych technologii cyfrowych. Podobnie, w rejonach słabiej zurbanizowanych i uboższych (39% ludności mieszka na niedoinwestowanych obszarach wiejskich), mieszkańcy nie czują potrzeby dostępu do nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej. Sytuacja taka przekłada się bezpośrednio na środki, jakie klienci są w stanie przeznaczyć na dostęp do internetu. Choć w 2010 roku zanotowano spadek cen dostępu do Internetu w większych aglomeracjach (napędzany dzięki ostrej konkurencji pomiędzy operatorami telewizji kablowej a operatorami usług xDSL), spadek cen usług dostępu na obszarach mniej zaludnionych był o wiele słabszy². Jeżeli więc np. w regionach bogatszych cena akceptowalna jest na poziomie 60, a nawet 100 złotych, to w rejonach biedniejszych mieszkańcy są skłonni przeznaczyć na ten cel 30-40 złotych. Z uwagi na wyższy koszt budowy sieci na terenach słabiej zurbanizowanych a zarazem niską stopę zwrotu, inwestycje te nie mają ekonomicznego uzasadnienia dla inwestorów prywatnych. W konsekwencji, w skali kraju, rozpowszechnianie usług szerokopasmowego dostępu do internetu jest utrudnione właśnie z powodu braku odpowiedniej infrastruktury, dużego obszaru kraju i rozproszenia mieszkańców.

¹Niski poziom rozwoju społeczeństwa cyfrowego w Polsce potwierdzają dane Eurostat, według których nie dość, że Polska należy do jednych z najmniej rozwiniętych pod tym względem państw członkowskich UE, ale też powiększa się dystans między nią a krajami najbardziej rozwiniętymi cyfrowo. Por. Komisja Europejska. 2010. *Annual Information Society Report 2009*. Brussels.

²UKE. 2011. *Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2010 roku*. Warszawa.

Pomimo ciągłego wzrostu penetracji łączy szerokopasmowych o kilka punktów procentowych rocznie, Polska nadal zajmuje jedno z końcowych miejsc wśród państw UE. Liczba regularnych użytkowników internetu utrzymywała się w ostatnich 5 latach na stałym poziomie, około 10 punktów procentowych mniej od średniej unijnej. Jednak dane z 2010 napawają optymizmem. W ostatnim roku wzrosła wartość segmentu dostępu do internetu o 0,2 mld zł, a liczba odbiorców usług szerokopasmowych o 1,6 mln. Łącznie ponad 5,7 mln osób jest odbiorcą usługi stacjonarnej, a blisko 3,5 mln odbiorcą usługi mobilnej. Usługi dostępu mobilnego odnotowały w 2010 ponad 100% wzrost popularności, a Polska zajęła ósme miejsce pośród państw UE z rezultatem przewyższającym średnią unijną o 1,9 linii na 100 mieszkańców. W ostatnich latach rosła również średnia przepustowość łączy. W 2010 roku 47,8% łączy charakteryzowało się prędkością powyżej 2 Mbit/s. Niestety penetracja stacjonarnych usług dostępu do internetu była nadal niższa o 10,6 linii na 100 mieszkańców od średniej unijnej (a więc na poziomie, na którym utrzymuje się w stosunku do średniej unijnej od 5 lat)³. Niemniej w ostatnich latach udało się zredukować dystans pod względem gospodarstw domowych z dostępem szerokopasmowym

Rysunek 3.1 Procent gospodarstw domowych z szerokopasmowym dostępem do internetu.

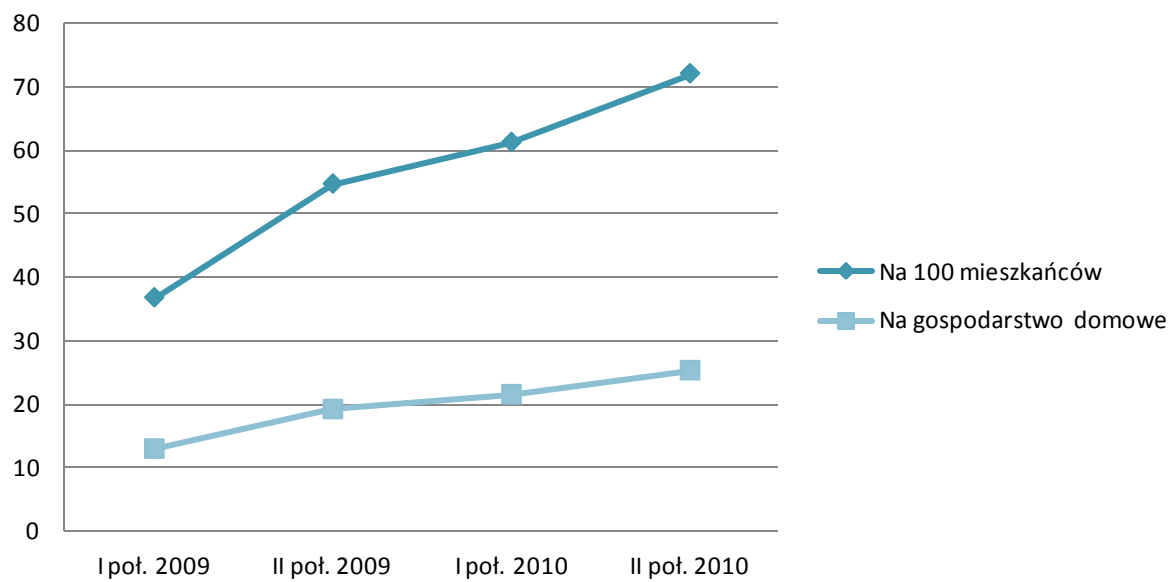


Źródło: Eurostat.

Zaobserwowane niższe tempo wzrostu liczby użytkowników w stosunku do liczby wykupionych usług oznacza, że barierą pozostaje brak potrzeb i odpowiednich kompetencji – z internetu nie korzystają osoby, które mają już dostęp do odpowiedniej usługi.

³ Komisja Europejska. 2011. *Digital Agenda Scoreboard 2011*. Brussels; UKE. 2011.

Rysunek 3.2 Wskaźniki wzrostu penetracji usług szerokopasmowych w przeliczeniu na gospodarstwo domowe oraz 100 mieszkańców.

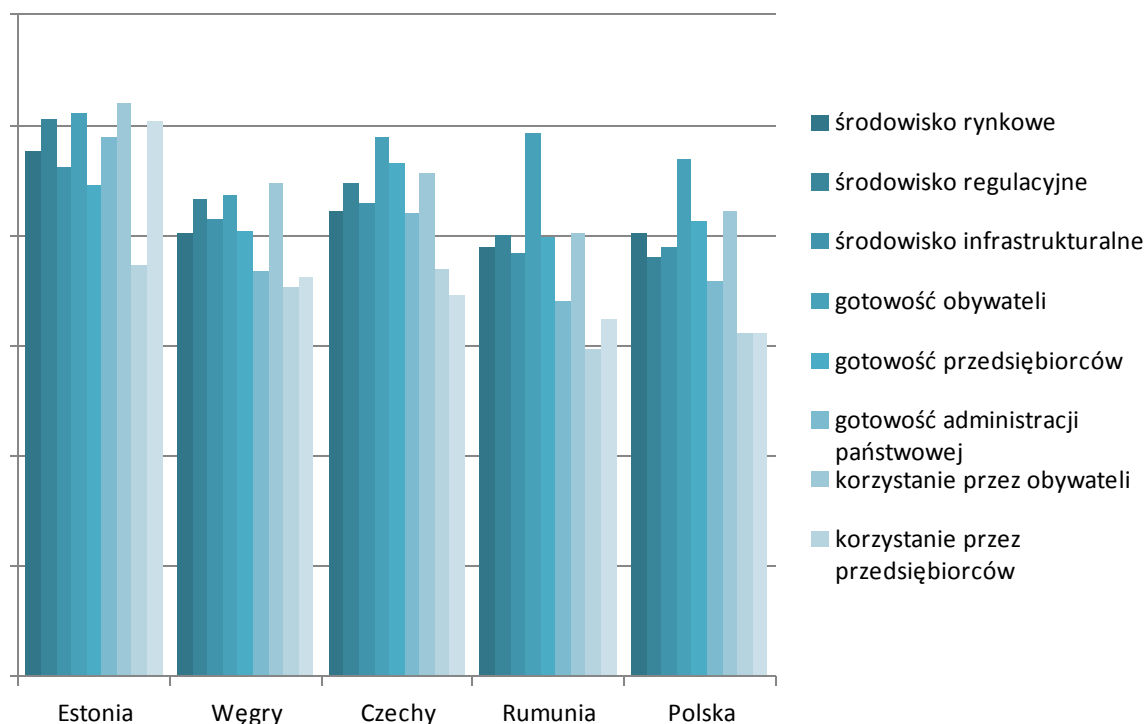


Źródło: UKE. 2011.

Polska w międzynarodowych rankingach rozwoju cyfrowego

Z badań porównawczych Polski na tle innych krajów naszego regionu wynika, że w ciągu ostatniej dekady czynnikami opóźniającymi rozwój "Polski cyfrowej" - w której obywatele posiadają odpowiednie umiejętności i aktywnie wykorzystują technologie cyfrowe do realizacji swoich potrzeb - są: brak właściwej wizji i spójnej polityki rządu, niski poziom zdolności adaptacyjnej administracji państwowej, przestarzałe środowisko prawne, ale też czynniki społeczno-kulturowe. Wyniki raportu Global Information Technology Report przygotowywanego corocznie przez World Economic Forum (WEF) wskazują, że właśnie z wyżej wymienionych powodów Polska wypada najgorzej ze wszystkich krajów naszego regionu. Porównując uwarunkowania rozwoju społeczeństw krajów Europy Środkowo Wschodniej, ale też gotowość obywateli, przedsiębiorców i administracji do wykorzystywania nowoczesnych technologii oraz poziom faktycznego korzystania z technologii, Polska ma znaczne pole do poprawy.

Rysunek 3.3 Liczba punktów zdobytych przez wybrane kraje Europy Środkowo Wschodniej w podziale na kategorie: Środowisko (warunki rynkowe, prawne, infrastrukturalne) Gotowość (do czerpania korzyści z nowoczesnych technologii przez osoby fizyczne, przedsiębiorców, administrację publiczną) oraz korzystania (z nowoczesnych technologii przez osoby fizyczne, przedsiębiorców, administrację publiczną)



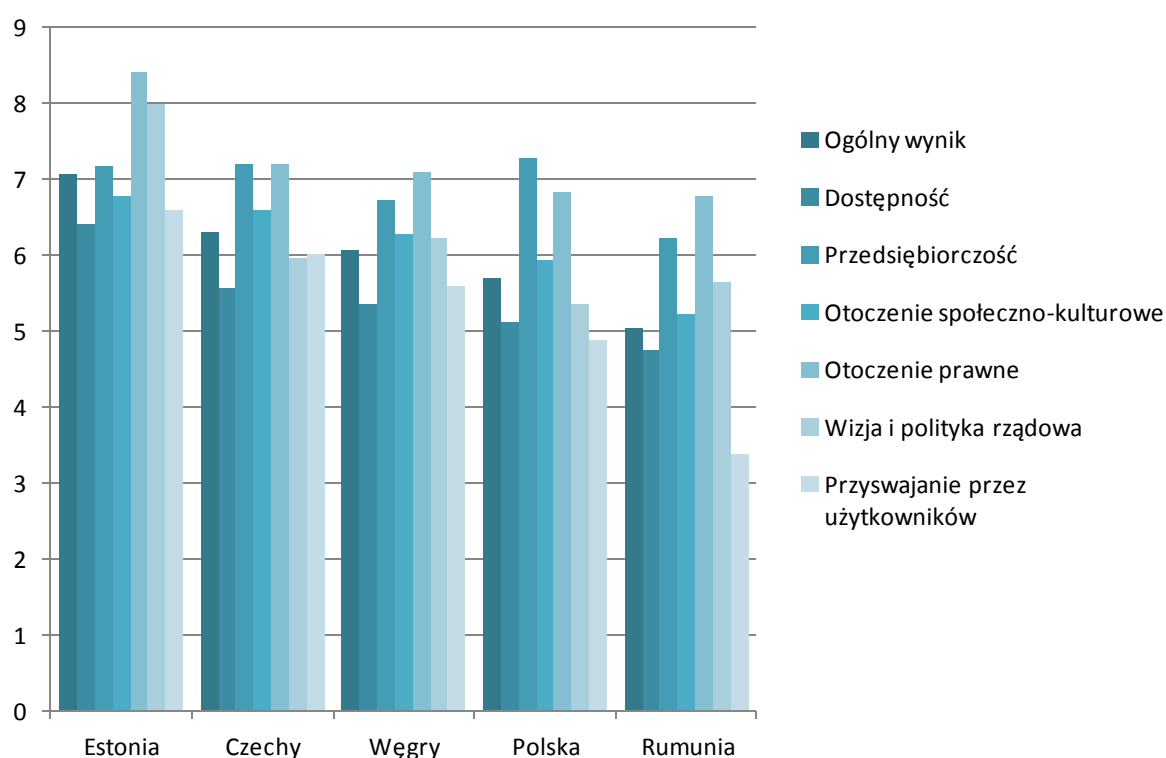
Źródło: Opracowanie własne na podst. WEF Network Readiness Index, 2010⁴

⁴Według raportu WEF Polska zajmuje 62. miejsce (na 138) i wypada najgorzej z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Dla porównania w raporcie WEF Estonia zajęła 26. miejsce, Czechy zajęły 40. miejsce, Węgry 49. miejsce a Rumunia 65. miejsce.

Według WEF Network Readiness Index, czynnikami opóźniającymi rozwój „Polski Cyfrowej” są w dużej mierze przestarzałe środowisko prawne, brak właściwej wizji i spójnej polityki rządu, oraz niski poziom zdolności adaptacyjnej administracji państwowej.

Podobnie pesymistyczne dane przedstawia the Economist w corocznym rankingu e-gotowości („E-readiness”). Na ogólny wynik Polski – także niski w porównaniu z wynikami innych państw regionu – wpływa przede wszystkim dostępność infrastruktury oraz koszt usług teleinformatycznych (Dostępność) oraz poziom wykorzystania przez klientów indywidualnych i biznesowych (Umiejętność).

Rysunek 3.4 Ilość punktów zdobytych przez wybrane kraje Europy Środkowo Wschodniej w podziale na siedem podstawowych kategorii.



Źródło: Economist Intelligence Unit. 2010. *Digital economy rankings 2010 Beyond e-readiness*. London, New York, Hong Kong, Geneva: EIU.⁵

Na ogólny wynik Polski – niski w porównaniu z wynikami innych państw regionu – wpływa przede wszystkim dostępność infrastruktury oraz koszt usług teleinformatycznych (dostępność) oraz poziom wykorzystania przez klientów indywidualnych i biznesowych (przyswajanie przez użytkowników).

⁵Według raportu Economist Intelligence Unit Polska zajmuje 39. miejsce (na 70) na świecie pod względem gotowości do wykorzystania nowoczesnych technologii sieciowych.

Przyczyny obecnego stanu rozwoju

Jednym z kluczowych czynników jest relatywnie niski poziom PKB na głowę, przekładający się na możliwości inwestycji w ICT. Jednak niezależnie od tego czynnika, oraz od problemów technicznych i geograficznych związanych z dostępnością infrastruktury, niskie umiejętności, potrzeby i motywacje wpływają na obecny poziom korzystania z internetu. Wynika on z braku mechanizmów budowania kompetencji cyfrowych (w edukacji formalnej i nieformalnej) oraz z deficytu odpowiednich treści i usług, dostosowanych do potrzeb istniejących i potencjalnych użytkowników. W rezultacie wiele osób nie widzi powodów, żeby korzystać – nawet jeśli mają dostęp do internetu i innych technologii cyfrowych (20% osób niekorzystających żyje w gospodarstwie domowym wyposażonym w komputer z internetem).

Rolą Państwa jest opracowanie narzędzi stymulujących popyt na usługi cyfrowe z jednej strony jak i ich podaż z drugiej strony, biorąc pod uwagę praktyki osób już uczestniczących w społeczeństwie cyfrowym. Dla nich internet stał się codziennym narzędziem wykonywania obowiązków w domu czy w pracy oraz sposobem spędzania czasu wolnego. Korzystają z serwisów pośredniczących w sprzedaży i wymianie niekomercyjnej w Sieci; czytają serwisy informacyjne aktualizowane całodobowo na bieżąco; oglądają filmy i inne treści audiowizualne (w tym programy RTV), które są dla nich dostępne bez względu na czas, miejsce odbioru czy rodzaj odbiornika. Dla tej części społeczeństwa podłączony do internetu komputer jest drugim po telewizorze - a dla młodszych pokoleń najważniejszym obok komórki - urządzeniem elektronicznym. Zachowania użytkowników mają wpływ na kształt usług i treści oferowanych w internecie. Dla przykładu, w ostatnich latach rosła dynamicznie się tworzące serwisy społecznościowe, a wraz z nimi rozległe sieci społeczne, nakładające się na sieci technologii cyfrowych, w oparciu o które powstają. Dzięki temu media cyfrowe stają się narzędziem dla mobilizacji społecznej i zbiorowych działań obywatelskich bądź politycznych.

Wyzwania strategiczne

Patrząc z tej perspektywy, wiele ważnych zmian dokonało się na naszych oczach. Zajęci dyskusją nad strategią budowy społeczeństwa informacyjnego nie zauważyliśmy, że wielu Polaków żyje już w samym jego środku. Kolejne ważne zmiany są jeszcze przed nami. Jak zauważono w Raporcie Polska 2030, skala przemian jakie zaszły w Polsce w ostatnich dwudziestu latach – mimo że duża – jest przy tym mniejsza od przemian, których należy oczekiwać w perspektywie kolejnych dwóch dekad. Pojawia się zatem pytanie w jaki sposób nadrobić zaległości i w jaki sposób przygotować się na nadchodzące zmiany w wyniku których technologie cyfrowe oddziaływać będą na wszystkie obszary życia ekonomicznego, społecznego i kulturowego.

Dylemat pomiędzy nadrabianiem zaległości a skokowym wzrostem cyfrowym

Dylemat strategiczny polega zatem na wyborze pomiędzy dwoma wariantami, różniącymi się intensyfikacją działań, tempem i wagą, jaką w planach strategicznych przykładają się do budowy społeczeństwa cyfrowego. **Wyboru należy dokonać pomiędzy biernym konsumowaniem, a aktywnym wykorzystaniem dostępnych technologii cyfrowych:**

- **wariant „nadrabiania zaległości”**, gdzie podstawowym zadaniem jest zwalczanie wykluczenia i gwarantowanie „średniego” - w stosunku do innych państw europejskich - poziomu wykorzystania technologii cyfrowych; oraz
- **wariant „impetu cyfryzacyjnego”**, w którym Polska konsekwentnie realizuje zadania związane z rozwojem kluczowych obszarów i procesów zapewniających szybki, skokowy rozwój.

W pierwszym wariantcie Polska w dużej mierze reaktywnie realizuje cele wyznaczone przez działania państw bardziej rozwiniętych cyfrowo, kopiując przyjęte przez nie rozwiązania. Walka z wykluczeniem cyfrowym pozostaje ciągłym wyzwaniem, a potencjał technologii cyfrowych jest stale niewykorzystany. W tym wariantcie rozwój Polski cyfrowej nie jest kluczowym obszarem z punktu widzenia strategii rozwoju – realizowany jest „program minimum”, gdzie motorem sprawczym jest siła dyfuzji działań podejmowanych przez resztę Europy. W scenariuszu tym, niski poziom koordynacji działań oraz brak aktywności w kluczowych obszarach (przede wszystkim w kwestii edukacji cyfrowej) spowoduje, że nie będzie możliwe zlikwidowanie wykluczenia cyfrowego oraz osiągnięcie pozytywnej synergii jednoczesnego rozwoju infrastruktury, treści i kompetencji. Impet cyfryzacyjny związany z ICT (technologiami informacyjno-komunikacyjnymi) stanie się niemożliwy do osiągnięcia, redukując stopę zwrotu z inwestycji w technologie cyfrowe. W rezultacie, w przeciągu kilku lat proces budowania społeczeństwa cyfrowego w Polsce zostanie zatrzymany.

Realizowanie wariantu nadrabiania zaległości doprowadzi do dryfu rozwojowego. W wariantcie tym utrudnione będzie osiągnięcie nawet średniego poziomu europejskiego, a rozwój Polski cyfrowej może zostać zahamowany. Osoby starsze, gorzej wykształcone i zamieszkujące tereny wiejskie lub peryferyjne mogą zostać na trwałe wykluczone - lub będą korzystać z technologii cyfrowych w stopniu znacznie ograniczonym. Regulacje będą utrudniać rozwój technologii i mediów cyfrowych oraz opartych na nich przedsięwzięć biznesowych. System edukacji nie będzie przygotowywał do funkcjonowania w społeczeństwie cyfrowym, a technologie cyfrowe będą nieefektywnie wykorzystywane przez instytucje publiczne. Wreszcie niski poziom koordynacji działań administracji publicznej spowolni czas realizacji działań, powstrzyma uzyskanie efektu synergii oraz uniemożliwi wykorzystanie impetu rozwojowego jaki powstaje przy aktywnym wykorzystywaniu technologii cyfrowych. W rezultacie, po roku 2015 dochodzi w tym wariantcie do zastoju w rozwoju Polski cyfrowej

Impet cyfryzacyjny jest niezbędny dla stworzenia Polski cyfrowej

Rząd decyduje się na realizację wariantu drugiego - uznając, że obecne zapóźnienia oraz szybkie tempo zmian na świecie wymagają przyspieszonego rozwoju społeczeństwa cyfrowego w Polsce.

Wybór drugiego wariantu jest zgodny z wizją rozwoju wyznaczoną w przyjętym przez rząd raporcie Polska 2030, w raportach zespołu Polska Cyfrowa a także w Cyfrowej Agendzie dla Europy. Jest też niezbędny, jeśli wykorzystanie technologii cyfrowych ma być istotnym elementem filaru innowacyjności strategii.

W drugim wariantcie konsekwentnie poszerza się obszar i skalę zaangażowania cyfrowego społeczeństwa, a rozwój Polski cyfrowej jest kluczowym, osiowym elementem polityki Państwa. W rezultacie jako społeczeństwo jesteśmy przygotowani na zapobieganie przyszłym formom wykluczenia cyfrowego.

W tym wariantcie realizowane będą zadania związane z rozwojem kluczowych obszarów i procesów gwarantujących „impet cyfryzacyjny”. **Poprzez impet cyfryzacyjny rozumiemy rozmach zmian możliwy dzięki wykorzystaniu potencjału technologii cyfrowych.** Działania powodujące impet cyfryzacyjny są jedynym sposobem na spowodowanie szybkiej zmiany cywilizacyjnej, niezbędnej do budowy nowoczesnej Polski cyfrowej. W tym scenariuszu Polacy, a szczególnie mieszkańcy obszarów słabiej zaludnionych, będą mieć lepsze podstawy do realizacji planów zawodowych (poprzez możliwości e-pracy na odległość), prowadzenia działalności gospodarczej (telegospodarka, e-gospodarka) czy ochrony zdrowia (e-zdrowie). W tym względzie, drugi wariant pełni rolę dyfuzyjną, zgodnie z koncepcją raportu Polska 2030. Model ten służy zrównoważonemu rozwojowi technologii cyfrowych w całym społeczeństwie.

Należy podkreślić, iż impet cyfryzacyjny nie wynika z oddziaływania samych technologii, tak więc zapewnienie ich dostępności nie jest czynnikiem wystarczającym do spowodowania impetu. Kluczową rolę odgrywają czynniki umożliwiające odpowiednie wykorzystanie dostępnych technologii: kompetencje użytkowników, umiejętności współpracy i koordynacji działań, wola polityczna, odpowiednie treści cyfrowe, innowacyjność rozumiana jako zdolność szybkiego wdrażania inicjatyw (w tym znajdowanie biznesowych zastosowań) czy odpowiednie regulacje i otoczenie instytucjonalne.

Źródłem impetu cyfryzacyjnego jest umiejętność wykorzystania potencjału technologii cyfrowych. Szczególnym przykładem tych źródeł są opisane poniżej przewagi konkurencyjne Polski. Skala wykorzystania potencjału o którym mowa, czyli siła impetu zależy od zdolności uruchomienia odpowiednich narzędzi: edukacyjnych, kulturowych, legislacyjnych oraz, co najważniejsze, finansowych. Wejście na ścieżkę rozwoju społeczeństwa cyfrowego zgodnie ze scenariuszem przedstawionym w drugim wariantcie łączyć się będzie bowiem z koniecznością poniesienia znacznych kosztów wdrożeniowych, obciążających budżet Państwa i związanych z inwestycjami infrastrukturalnymi, zmianą systemu edukacji, digitalizacją zasobów kultury oraz publicznym finansowaniem badań. Dla przykładu, według szacunków Instytutu Łączności koszt budowy sieci nowej generacji będzie się kształtował w wysokości od 18,3 do 25,7 mld złotych. Niemniej z uwagi na korzyści tych rozwiązań oraz wysoką stopę zwrotu z tych inwestycji rozwojowych, zwiększenie nakładów budżetowych oraz środków europejskich wydaje się uzasadnione. Należy pamiętać, że Polska Cyfrowa powstaje nie tylko dzięki wsparciu Państwa ale także – a może przede wszystkim –

dzięki inwestycjom przedsiębiorców i obywateli. Rolą dokumentów strategicznych jest określenie sposobów wykorzystywania narzędzi finansowych – jako narzędzi komplementarnych a nie konkurencyjnych wobec przedsięwzięć rynkowych.

Perspektywa czasowa

Zamiarem strategii w odniesieniu do rozwoju Polski cyfrowej nie jest prognozowanie przyszłości - perspektywa 20 lat w odniesieniu do nowych technologii uniemożliwia jakiegokolwiek wiarygodne sądy. W związku z tym celem nie jest też opracowanie kompleksowych założeń strategicznych, które musiałyby się opierać na jasnym rozeznaniu przyszłych zmian. **Celem jest przede wszystkim wskazanie widocznych już dzisiaj trendów i przedstawienie wizji odpowiedzi rządu na wyzwania rysujące się w perspektywie 20 lat.**

Krótką i średnią perspektywę czasową

W krótkiej i średniej perspektywie czasowej wyzwaniem jest osiągnięcie co najmniej poziomu państw EU15 pod względem rozwoju infrastruktury, rozwoju usług i treści oraz podwyższenia poziomu ich wykorzystania. Należy wykorzystać okres do roku 2015 w szczególności na zredukowanie obecnych problemów infrastrukturalnych. W tej perspektywie podstawowym zadaniem państwa jest wspieranie procesu tworzenia infrastruktury cyfrowej: zmodernizowania obecnej infrastruktury, zapewnienia powszechnego dostępu do usług szerokopasmowych oraz stworzenie podwalin infrastruktury wydajnej w perspektywie dalszych 20 lat – korzystając w każdym wypadku z najnowszych dostępnych rozwiązań technologicznych. Nie oznacza to jednak, że w krótkiej perspektywie działania państwa powinny być ograniczone do kwestii infrastrukturalnych. Ważnym zadaniem w procesie budowy na przestrzeni następnych 5 lat społeczeństwa cyfrowego są także działania na rzecz zwiększenia popytu (poprzez edukację) i podaży (poprzez budowę treści) na usługi szerokopasmowe, w tym: rozwój e-administracji i systemu e-PUAP, digitalizacja zbiorów dziedzictwa, cyfryzacja telewizji czy wreszcie otwieranie zasobów publicznych. Proces realizacji części z tych zadań został już rozpoczęty i powinien być kontynuowany w najbliższej dekadzie.

Długą perspektywę czasową

W perspektywie długoterminowej, zadania są związane nie tylko z utrzymaniem tempa rozwoju (punktem odniesienia powinno być tempo rozwoju EU15, ale także ogólne trendy światowe i rozwój państw najbardziej rozwiniętych cyfrowo w skali globu) lecz także sprośaniem wyzwaniom cywilizacyjnym, wykorzystując potencjał najnowszych w danym momencie technologii cyfrowych oraz polskie przewagi konkurencyjne. W tej perspektywie podstawowym zadaniem nie będzie już jednak rozwój infrastruktury, lecz właśnie wzmożenie wysiłku na rzecz stymulacji popytu i podaży na usługi szerokopasmowe, w tym wzrost kompetencji i motywacji oraz zapewnienie aktualnych,

wysokiej jakości treści i usług. Lata 2015-2020 będą zatem okresem budowania fundamentów społeczeństwa cyfrowego na bazie powstałej do tego czasu infrastruktury oraz zakończonych do roku 2015 działań krótkoterminowych. W tym okresie zostanie w pełni rozwinięty model otwartej komunikacji oraz otwartych zasobów, będących niezbędnym elementem Polski Cyfrowej. Natomiast okres 2020-2030 zostanie poświęcony pracy nad wykorzystaniem osiągnięć Polski Cyfrowej oraz głębszego spożytkowania korzyści dla społeczeństwa cyfrowego.

Wizja Polski Cyfrowej w 2030

Wobec znacznej dynamiki obecnych zmian technologicznych, Państwo nie może ograniczyć się do roli biernego użytkownika kolejnych nowych technologii i usług na nich opartych. **Dziś głównym wyzwaniem w długoterminowej strategii rozwoju kraju nie jest już opracowanie koncepcji rozwoju wąsko rozumianego społeczeństwa informacyjnego lecz szerzej - społeczeństwa cyfrowego i Polski Cyfrowej.** Oddziałujące na wszystkie sfery społeczeństwa technologie cyfrowe z jednej strony służą większej aktywności – tak zawodowej, jak i towarzyskiej, obywatelskiej czy kulturowej. Jednocześnie silnie wiążą się z kwestią adaptacyjności społecznej – umożliwiając większą mobilność, nowe formy zaangażowania obywatelskiego i demokracji partycypacyjnej, ale też wymagając rozwoju kompetencji cyfrowych. Nie jesteśmy dziś w stanie w pełni określić skutków społecznych zmian wywołanych wdrażaniem nowoczesnych technologii ale – jak już wspomniano na wstępie – możemy z pewnością stwierdzić, że znaczenie nowych technologii będzie rosło, a wraz z nim dynamika cyfrowych przemian (ze wszystkimi pochodnymi procesami) będzie nabierała tempa. Dlatego też wizja budowy Polski Cyfrowej to wizja wykorzystania nowoczesnych technologii jako lewara we wszystkich działach strategii: od edukacji, przez kulturę, rynek pracy i ochrony zdrowia do rozwoju nowoczesnej gospodarki. To myśl przewodnia, która pojawiać się będzie w różnorodny sposób, w wielu rozdziałach strategii opisujących wehikuły rozwoju kraju.

Nowe podejście jest widoczne w Cyfrowej Agendzie dla Europy, dokumencie strategicznym Komisji Unii Europejskiej, w którym skutki zmiany cyfrowej zarysowane zostały bardzo szeroko – jako m.in. poprawa warunków życia osób starszych (e-zdrowie), skuteczna walka ze zmianą klimatyczną (e-środowisko), walka z wykluczeniem osób niepełnosprawnych. Koncepcja społeczeństwa cyfrowego w większym stopniu kładzie więc nacisk na dyfuzję oddziaływań technologii cyfrowych - jednocześnie zakładając, że zaangażowanie w społeczeństwo cyfrowe ma wiele różnych postaci.

Symbole Polski cyfrowej

Symbolami ikonicznymi w pełni rozwiniętego społeczeństwa cyfrowego w Polsce są kluczowe projekty cywilizacyjne, które staną się rzeczywistością w okresie 2020-2030. Z perspektywy roku 2011, biorąc pod uwagę dynamikę zmian w sektorze nowoczesnych technologii, trudno jest je określić w sposób szczegółowy. Z pewnością projekty te przyczynią się do skrócenia czasu niezbędnego do wykonania określonych czynności, pojawienia się nowych sposobów spędzania czasu

wolnego, zmiany wartości i ocen kompetencji obywateli oraz poprawy jakości życia, w szczególności osób starszych i niepełnosprawnych.

Mimo trudności związanych z przewidywaniem przyszłości, obecne analizy rozwoju cyfrowego pozwalają określić te symbole rozwoju cyfrowego oraz wizje kluczowych przemian zachodzących pod wpływem technologii:

Otoczenie cyfrowe: technologie stanowiące podstawową infrastrukturę społeczeństwa cyfrowego będą dostępne w sposób powszechny. Oferowane usługi będą dostępne zawsze i wszędzie, także w formach mobilnych – umożliwiając swobodne wykorzystywanie treści i oferowanie własnych. Z czasem we wspólną sieć zostaną podłączone także urządzenia i przedmioty, tworząc tak zwany Internet Rzeczy (Internet of Things). Podłączone do Sieci “inteligentne” przedmioty i urządzenia – pozwalające na zdalną ich kontrolę, lokalizowanie i monitorowanie - przyczynią się do poprawy jakości życia w obszarach, na które wpływu nie mają podłączone do internetu komputery. Przykładowe zastosowania dotyczą służby zdrowia, warunków życia seniorów, energetyki, transportu, ochrony środowiska i ponownego wykorzystania produktów i surowców. We wszystkich tych przypadkach połączenie przedmiotów w sieć będzie miało skutki porównywalne do wpływu sieciowej komunikacji - tyle że sięgające dużo szerzej i głębiej w społeczeństwo. Rozwój robotyki umożliwi tworzenie robotów zdolnych w określonych sytuacjach zastępować ludzi, na przykład autonomicznych pojazdów, zrobotyzowanych asystentów osób starszych i niepełnosprawnych, czy robotycznych systemów militarnych. Będzie to także miało skutki gospodarcze. W roku 2030 roku, wzrost gospodarczy i stopień konkurencyjności zależą bowiem od istnienia inteligentnych systemów jako podstawy funkcjonowania głównych dziedzin gospodarki.

Cyfrowa szkoła: nauczyciele i uczniowie będą kompetentnie wykorzystywać technologie cyfrowe obecne w całym procesie edukacji, w nauczaniu wszystkich przedmiotów. Ich obecność spowoduje większe zróżnicowanie modeli edukacyjnych (samo-edukacja, wspólna edukacja rówieśnicza, e-learning i blended learning); łatwiejszy dostęp do materiałów edukacyjnych (które w postaci cyfrowej będą na bieżąco modyfikowane przez wszystkich uczestników procesu edukacyjnego), oraz zwiększoną kreatywność i współpracę uczniów – opartą na modelach dziś wypracowywanych przez grupy współpracujące z pomocą Internetu.

E-praca: technologie cyfrowe umożliwią aktywność zawodową znacznej części społeczeństwa, która ze względów geograficznych lub innych ograniczeń obecnie nie uczestniczy w rynku zawodowym (gospodynie domowe, matki wychowujące dzieci, osoby niepełnosprawne, osoby starsze, mieszkańcy obszarów peryferyjnych). E-praca wpłynie na strukturę zawodową: zwiększy się odsetek wolnych zawodów, osób pracujących zadaniowo lub w niepełnym wymiarze godzin przy wykorzystaniu technologii cyfrowych.

Cyfrowy dom: znaczna część codziennych urządzeń domowych będzie miała „inteligentny” charakter – tak jak wskazano powyżej będą podłączone do sieci lub poprzez czujniki zdolne reagować na bodźce w otoczeniu. Automatyzacja, z ich pomocą, podstawowych czynności ułatwiać będzie życie domowników. Inteligentne rozwiązania energetyczne pozwolą oszczędzać energię, a działające w tle systemy pomagające będą osobom starszym, niepełnosprawnym bądź dzieciom w wykonywaniu ich domowych obowiązków lub spędzania czasu wolnego.

Zielone technologie cyfrowe: pro-ekologiczne, energooszczędne i wydajne rozwiązania cyfrowe zredukują obciążenie ekologiczne i umożliwią bardziej wydajną eksploatację surowców naturalnych – zarówno w sektorze ICT jak i poza nim. Do kluczowych technologii zielonych należą inteligentne systemy energetyczne.

Publiczna domena cyfrowa: technologie cyfrowe redukują koszty kopiowania i dystrybucji treści. W połączeniu z procesem cyfryzacji treści analogowych, dzięki technologiom cyfrowym powstanie nowy obieg kultury i informacji, radykalnie redukujący koszty dostępu i wykorzystania. Powszechna dostępność treści – w szczególności treści publicznych – zmieni sferę kultury (zwiększy aktywność kulturową i pracę z żywym dziedzictwem, dostępnym w postaci cyfrowej), edukacji (łatwiejszy dostęp do wiedzy) czy nauki (większa efektywność i tempo wymiany wiedzy).

Otwarty rząd: w oparciu o technologie zostaną wdrożone reformy zapewniające sprawniejszą komunikację rządu z obywatelami, przejrzystość działań instytucji publicznych oraz dostępność ich zasobów. Wykorzystanie komunikacji sieciowej będzie wzmacniać debatę publiczną i pozwoli budować demokrację partycypacyjną, opartą na zaangażowaniu obywateli we wszystkie etapy procesu rządzenia.

E-gospodarka: rosnąć będzie udział mikro, małych i średnich przedsiębiorstw świadczących usługi bezpośrednio lub pośrednio związane z nowymi technologiami. Sektor ICT będzie generował znaczącą część PKB a dzięki rozwojowi społeczeństwa cyfrowego Polska odgrywać będzie znaczącą rolę w skali globalnej. Także tradycyjne dziedziny gospodarki skorzystają z rozwoju ICT. Dzięki „telegospodarce“, czy nowym modelom logistyki zrewolucjonizowanym przez Internet Rzeczy, zwiększy się efektywność produkcji, zasięg prowadzenia działalności lub zależność od ludzkiej pracy.

E-zdrowie: technologie cyfrowe umożliwią konsultacje i leczenie na odległość oraz zdalne monitorowanie stanu zdrowia pacjentów. Serwisy zdrowotne w Sieci, dzięki współpracy internautów oraz lekarzy i przedstawicieli instytucji zdrowia staną się wiarygodnymi źródłami wiedzy zdrowotnej.

E-styl życia: w 2020 roku wejdzie w dorosłość pokolenie wychowane od małego w społeczeństwie cyfrowym, a ówczesne elity będą ukształtowane przez pokoleniowe doświadczenie korzystania z technologii cyfrowych. Pokolenia te cechują nowe wzorce komunikacji, hierarchie wartości oraz inny paradygmat życia społecznego, niż pokolenia analogowe. Zakres zmieniających się wartości jest bardzo szeroki - przede wszystkim chodzi jednak o kluczowe wartości, takie jak wolność słowa, bezpieczeństwo, zaufanie, prywatność czy dobro wspólne. O jakości życia w przyszłości będzie decydować krzewienie tych kluczowych wartości oraz ustalenie relacji między nimi, w kontekście zmian powodowanych przez ICT. Nowe pokolenia będą też bardziej mobilne oraz posiadające większe umiejętności adaptacyjne. Młodzi korzystają z mediów intensywnie, jednocześnie intensyfikując kontakty społeczne, i to nie tylko wirtualne⁶. Technologie cyfrowe są silnie obecne w czasie wolnym, pośrednicząc zarówno w aktywnościach kulturowych, jak i towarzyskich. Osoby będące „zawsze

⁶Na temat kompetencji młodych pokoleń, por. Mizuko Ito et al. 2008. *Living and Learning with New Media: Summary of Findings from the Digital Youth Project*. The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation Reports on Digital Media and Learning, URL: <http://digitalyouth.ischool.berkeley.edu/files/report/digitalyouth-WhitePaper.pdf> oraz Mirosław Filiciak et al. 2010. *Młodzi i media. Nowe media a uczestnictwo w kulturze*. Warszawa: AGORA SA.

podłączone” robią to jednak w kontekście istniejących grup i sieci: rodziny, bliskich znajomych, organizacji i stowarzyszeń. Bez odpowiednich narzędzi cyfrowych nie uda się zaangażować i wykorzystać potencjału nowego pokolenia Polaków.

Hiperkultura: konwergencja mediów oraz proces digitalizacji treści prowadzą do sytuacji, w której całokształt kultury, dostępny na wyciągnięcie ręki poprzez Sieć, będzie intensywnie wykorzystywany - jako źródło rozrywki, ale także cenny zasób społeczny. Cyfrowa kultura masowa będzie nierozłącznie wpleciona w relacje towarzyskie, będą równocześnie zasobem ekonomicznym. Sfera kultury jest też jednym z obszarów najsilniejszej innowacji dotyczącej wykorzystania ICT. Dowolne treści będą dostępne zawsze i wszędzie, mnożąc kanony kulturowe i zmuszając do wyboru własnej niszy kulturowej. ICT w połączeniu z nowoczesnymi modelami regulacji rynku mediów oraz portalem misji publicznej zapewniają nowy, dużo bardziej powszechny i demokratyczny obieg kultury popularnej. Media cyfrowe powodują deinstytucjonalizację dostępu do wiedzy, edukacji i kultury (w miarę jak media cyfrowe zastępują lub konkurują z tradycyjnymi instytucjami pośredniczącymi w tych obszarach).

E-komunikacja: już dziś technologie cyfrowe zmieniają sposób naszego komunikowania się. Zmienia się także rola mediów. W przyszłości możemy spodziewać się pogłębienia istniejących tendencji i wzrostu znaczenia komunikacji bezpośredniej oraz komunikacji w ramach wspólnych grup zainteresowań. Spadnie znaczenie mediów masowych jako podstawowego źródła informacji o świecie. Podmioty zainteresowane dotarciem do obywateli korzystając będą z nowych metod, umożliwiających ukierunkowaną komunikację z wybranymi społecznościami.

E-centra społeczno-kulturalne: nowy, powszechny obieg informacji, wiedzy i kultury o którym mowa powyżej będzie wymagał wsparcia nowych instytucji publicznych. Po części będą one funkcjonować w sposób wirtualny jako usługi sieciowe – ale będą też obecne lokalnie, w publicznej przestrzeni fizycznej. Instytucje te nie będą punktami dostępu – lecz budowania kompetencji i wspólnego wykorzystywania technologii cyfrowych. Będą również miały aspekt edukacyjny – uzupełniając formalną edukację cyfrową będą pozwalały rozwijać różne formy wykluczenia cyfrowego.

Od społeczeństwa informacyjnego do społeczeństwa cyfrowego

W każdej z wyżej wymienionych sfer, elementem podstawowym, łączącym wszystkie projekty cywilizacyjne jest sieć – rozumiana nie tylko jako fizyczne zestawienie łączy lecz także jako struktura powiązań społecznych, kulturowych czy biznesowych korzystająca z technologii cyfrowych. W tym znaczeniu pojemność sieci, jej zasięg, jakość, zasoby czy ilość wzajemnych powiązań i przedsięwzięć będzie kluczowym czynnikiem rozwoju kraju. Od struktury tej sieci (z potencjałem dotarcia do 100% populacji kraju) zależy także stopień dyfuzji osiągnięć. Spośród wszystkich rodzajów infrastruktury komunikacyjnej, sieci szerokopasmowe najefektywniej redukują dystans - zarówno geograficzny, jak i komunikacyjny - i przyczyniają się do łatwiejszej absorpcji korzyści na terenie całego kraju, a w konsekwencji do przyspieszania procesów dyfuzyjnych. W perspektywie następnych dwudziestu lat okazać się może, że czynniki takie jak zasięg czy pojemność sieci wpływają

będą na terytorialną spójność kraju. Z tego też względu, procesy o których tu mowa powinny być uwzględnione w planach zagospodarowania przestrzennego.

Przejście od koncepcji rozwoju społeczeństwa informacyjnego do koncepcji budowy społeczeństwa cyfrowego

Czynnik / obszar	Spółeczeństwo informacyjne	Spółeczeństwo cyfrowe
kluczowy zasób	informacja, wiedza teoretyczna	dowolne treści dostępne w postaci cyfrowej
kluczowa technologia	komputery podłączone do sieci teleinformatycznych i inne technologie teleinformatyczne	technologie teleinformatyczne, ale też „inteligentne urządzenia”, podłączone do sieci i wyposażone w moce obliczeniowe (internet rzeczy)
kluczowy aktor społeczny	ekspert, profesjonalista	sieć współpracujących profesjonalistów i amatorów
Gospodarka	sektor ICT	potencjał ICT wykorzystywany we wszystkich sektorach gospodarki
Edukacja	informatyka	technologie cyfrowe obecne w całym procesie edukacji
wymiar przestrzenny	sieciowa przestrzeń infrastruktury teleinformatycznej jako przestrzeń uprzywilejowana	ICT wszechobecne w przestrzeni poprzez usługi i rozwiązania mobilne oraz internet rzeczy

Podsumowując, dotychczasowa wizja społeczeństwa informacyjnego kładła nacisk na rozwój nowego obiegu informacji oraz na jego skutki - na przykład dla gospodarki opartej na wiedzy, sfery nauki, czy pracowników umysłowych. W tym względie opierała się o kapitał adaptacyjny. **Koncepcja społeczeństwa cyfrowego zakłada szerszy wpływ technologii cyfrowych i związanych z nimi procesów komunikacji sieciowej na wszystkie sfery i poziomy życia społecznego, ekonomicznego czy kulturowego, które na skutek przemian technologicznych uzyskują wymiar cyfrowy.** W tym względie rozwój społeczeństwa cyfrowego staje się elementem budowy kapitału rozwojowego. W konsekwencji przedmiotem programowania strategicznego powinien być cały sektor technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT - Information and Communication Technologies), który za OECD definiujemy jako sektor związany z przetwarzaniem, gromadzeniem i przesyłaniem danych i informacji w formie elektronicznej. Konieczne staje się także opracowanie sposobów wykorzystywania osiągnięć tego sektora w innych dziedzinach programowania strategicznego, w tym w szczególności na rzecz zapewnienia spójności terytorialnej kraju.

Wyzwania w społeczeństwie cyfrowym

Z zachodzącymi zmianami wiążą się również wyzwania, m.in. dla tradycyjnie rozumianej prywatności oraz bezpieczeństwa jednostki i państwa. Całkowity nadzór nad funkcjonowaniem w sieci budzi obawy ich użytkowników. Zaś wizja odcięcia w skali ogólnopolskiej dostępu do Internetu lub połączeń sieciowych budzi obawy dotyczące funkcjonowania państwa - spowodowałoby sytuację kryzysową na niespotykaną skalę. Upowszechniające się technologie cyfrowe wymagają dyskusji na temat zakresu praw i obowiązków obywateli Polski cyfrowej - wzajemnych relacji takich wartości jak bezpieczeństwo, wolność, otwartość, prywatność. W szczególności rozwój Internetu Rzeczy, umożliwiający kontrolę społeczną z pomocą codziennych przedmiotów połączonych w sieć, może stanowić zagrożenie dla prywatności i swobód obywatelskich.

Prócz wyzwań o charakterze ogólnym, w ramach wyżej wymienionych sfer, musimy także uwzględnić wyzwania szczegółowe. Wyzwaniem dla e-szkoły będzie ochrona prywatności nauczycieli i uczniów, tak by technologie cyfrowe nie stały się w szkole technologiami nadzoru. Wyzwaniem dla e-zdrowia będzie ochrona prywatnych danych medycznych. Wyzwaniem dla e-pracy może być zapewnienie stabilności zawodowej osób pracujących w elastycznych modelach zatrudnienia umożliwionych przez technologie cyfrowe. Wyzwaniem dla cyfrowego stylu życia będzie z kolei uniknięcie konfliktu pokoleniowego między pokoleniami cyfrowymi, a starszymi pokoleniami analogowymi. Wreszcie, dla e-gospodarki, wyzwaniem będzie opracowanie nowych metod tworzenia prawa. Z uwagi na przyspieszone tempo zmian, państwo nie będzie w stanie nadążać w budowaniu norm prawnych w sposób tradycyjny.

Może więc być niezbędne wprowadzenie takich zmian w ustawodawstwie, które umożliwią przekazanie niektórych kompetencji, związanych z tworzeniem norm funkcjonowania w sieci, organizacjom społecznym i gospodarczym w ramach systemu koregulacji i samoregulacji. Podobne zmiany wprowadzone w innych krajach europejskich przyniosły pozytywne rezultaty. W wyniku tych zmian proces tworzenia prawa uległ pewnej decentralizacji. Metody tworzenia norm określających prawa i obowiązki w sieci są w systemie samoregulacji wypracowywane w oparciu o konsensus w ramach danych grup wspólnych zainteresowań. Dzięki tym metodom, znacznie wzrasta skuteczność stosowania prawa w praktyce. Każdy bowiem czuje odpowiedzialność za normy, które sam współtworzy. Konsensus wypracowany zostaje w drodze deliberacji online. W tym sensie metody te przypominają proces współtworzenia haseł Wikipedii. Poczucie odpowiedzialności przypomina natomiast system oceny wiarygodności sprzedawców internetowych. Zadaniem Państwa będzie monitorowanie procesu, zgodności z bezwzględnie obowiązującymi postanowieniami prawa oraz zapewnienie przejrzystości i elastyczności systemu w celu uniknięcia sprzeczności i nadregulacji. Zmieniony model liderowania przypomina pod tym względem strukturę funkcjonowania rozgwi azdy, gdzie każda część tego organizmu jest równorzędna w przeciwieństwie do struktury pająka, z jednym, centralnym ośrodkiem koordynacji. W perspektywie 20 lat można z jednej strony spodziewać się wzrostu procesów rządzenia i regulacji opartych na samo-organizacji i poziomych procesach sieciowych już dziś widocznych w obszarze internetu. Jednocześnie widoczna jest tendencja dążąca do zapewnienia odgórnej kontroli nad tymi procesami, i technologiami, które je umożliwiają. Nowe reguły rządzenia będą wynikową tych dwóch procesów.

Cel strategiczny

Celem strategicznym w omawianym zakresie jest **umiejętne i intensywne spożytkowanie ICT na rzecz rozwoju**. Cel ten należy osiągnąć poprzez realizację czterech celów szczegółowych:

1. **dostęp dla wszystkich** - jako warunek wstępny realizacji pozostałych celów obejmuje pokrycie całego obszaru kraju infrastrukturą telekomunikacyjną o parametrach umożliwiających świadczenie nowoczesnych usług szerokopasmowych, zapewnienie podaży niezbędnych treści oraz wsparcie udziału wszystkich Polaków w procesie rozwoju społeczeństwa cyfrowego w Europie, w szczególności poprzez wzrost kompetencji cyfrowych użytkowników;
2. **innowacyjna gospodarka w innowacyjnym społeczeństwie** - stworzenie odpowiednich warunków rozwoju dla przedsiębiorstw wykorzystujących technologie cyfrowe oraz zwiększenie poziomu jakości badań i innowacji, we współpracujących ze sobą sferach nauki i biznesu;
3. **zamiast sektora ICT - ICT w każdym sektorze** - rozszerzenie dziedzin, w których ICT może być wykorzystywane do zaangażowania obywateli w proces budowy społeczeństwa cyfrowego, demokracji partycypacyjnej i tworzenia nowych form kultury.
4. **otwarty rząd** – wdrożenie reform procesu rządzenia opartych na wykorzystaniu technologii ICT, które zapewnią większą otwartość zasobów publicznych i na ich podstawie stworzą warunki dla większego zaangażowania obywateli w ten proces

Choć realizacja celu strategicznego stanowi element działań w szeroko pojętym obszarze innowacyjności strategii, warto zwrócić uwagę, że cele operacyjne są zbieżne z wszystkimi trzema filarami zadaniowymi strategii. Pierwszy cel szczegółowy umożliwi bowiem wszystkim Polakom udział w procesie rozwoju społeczeństwa cyfrowego. W tym sensie ma charakter dyfuzyjny, gdyż równoważy obecne dziś dysproporcje. Drugi cel szczegółowy jest ściśle związany z modernizacją kraju oraz wzrostem innowacyjności. Trzeci cel szczegółowy dotyczy wykorzystania ICT w nowych obszarach, mających bezpośredni wpływ na proces budowy kapitału społecznego i Sprawnego Państwa, a tym samym efektywności.

Powyższe cele, służące rozwojowi Polski cyfrowej wynikają z jednej z 25 kluczowych decyzji rozwojowych określonych w tym dokumencie:

13. Warunki do prorozwojowego impetu cyfrowego

Wdrożyć warunki dla uzyskania prorozwojowego impetu cyfrowego, w tym powszechności dostępu i korzystania z szerokopasmowego Internetu w 2015 r., wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) we wszystkich sektorach gospodarki, stworzenie warunków dla podaży wysokiej jakości treści publicznych, także poprzez udostępnienie w Sieci otwartych zasobów publicznych oraz wprowadzenie takich regulacji technologii cyfrowych, które służyć będą rozwojowi sieciowych form życia publicznego i kapitału społecznego.

Częściowo wiążą się również z dwoma innymi decyzjami:

12. Dopasowanie edukacji do potrzeb zmieniającej się gospodarki

Wykorzystać efektywniej indywidualne i publiczne inwestycje w edukację poprzez wzmocnienie kształcenia kluczowych kompetencji ogólnych, preferowanie krótszych form kursów zawodowych, realizowanych we współpracy z pracodawcami, podniesienie jakości, stworzenie oferty atrakcyjnych studiów o profilu praktycznym oraz wzmocnienie wagi studiów I stopnia tak, aby służyło to poprawie skuteczności transferu edukacja – rynek pracy.

24. Usprawnienie działań państwa w kluczowych obszarach

Usprawnić działania państwa w relacjach z obywatelami poprzez e-administrację, poprawę procesów stanowienia prawa, nowy model zaangażowania obywateli w proces sprawowania władzy oraz poprzez wykorzystanie TIK i metod otwartego rządu (sukcesywnie do 2015 r.), a także wdrożyć nowy model zarządzania sądami, wprowadzić pełną dostępność orzeczeń sądowych, uprościć procedury sądowe pod względem ich efektywności i kosztów.

Cel strategiczny oraz trzy cele szczegółowe budowy Polski cyfrowej:

Cel strategiczny: umiejętne i intensywne spożytkowanie ICT na rzecz rozwoju

Cel szczegółowy 1:
Dostęp dla wszystkich

Cel szczegółowy 2:
Innowacyjna
gospodarka w
innowacyjnym
społeczeństwie

Cel szczegółowy 3:
Zamiast sektora ICT -
ICT w każdym sektorze

Cel szczegółowy 4:
Otwarty rząd

Cel szczegółowy 1: Dostęp dla wszystkich

1.1 Wydajna infrastruktura jako warunek podstawowy

Pierwszym celem operacyjnym jest pokrycie całego obszaru kraju infrastrukturą telekomunikacyjną, zapewniającą wszechobecną, nieprzerwaną łączność, o parametrach umożliwiających świadczenie nowoczesnych usług szerokopasmowych, w tym zapewnienie powszechnego dostępu do Internetu wysokiej jakości, dla wszystkich Polaków, po przystępnej cenie. Jest to warunek podstawowy, bez którego nie da się osiągnąć pozostałych celów operacyjnych.

Cel ten zrealizowany zostanie dzięki wykorzystaniu następujących narzędzi:

1. **wspieranie inwestycji w rozwój nowoczesnych sieci szkieletowych oraz sieci dostępowych**
2. **następcza integracja i unifikacja sieci jako warunek przyszłej ewolucji usług**
3. **wprowadzenie zmian w ustawodawstwie umożliwiających interwencje Państwa na terenach słabo zaludnionych, gdzie inwestycje są nieopłacalne**
4. **inwestycje ze środków publicznych w rozwój infrastruktury na terenach słabo zaludnionych (poprzez m. in. wykorzystanie wolnych lub zwalnianych częstotliwości na potrzeby bezprzewodowego Internetu szerokopasmowego)**

Dynamiczne zmiany na rynku usług internetowych wymuszają na dostawcach doskonalenie ofert dla użytkowników i oferowanie dostępu o coraz wyższych parametrach. Dla przykładu, prędkości upload i download będą ulegać ciągłej zmianie (zwiększeniu) wraz z rozwojem usług teleinformatycznych nowej generacji oraz pojawianiem się innych rewolucyjnych rozwiązań (w ostatnich latach Web 2.0, portale typu youtube.com, etc.). Już dziś zaobserwować możemy wyraźną tendencję wzrostu zapotrzebowania na szybkie łącza. W 2010 roku o ponad 33% wzrosła liczba łączy o ponad 2 Mbit/s⁷. Choć w większych metropoliach można oczekiwać, że dzięki istniejącym mechanizmom konkurencji rynkowej, dostawcy usług będą w stanie sprostać popytowi na usługi szerokopasmowe, na obszarach słabo zaludnionych konieczna może okazać się interwencja państwa. Z uwagi na dynamikę rynku, aby interwencja państwa była skuteczna, konieczne wydaje się odejście od praktyki wskazywania konkretnych, ścisłych parametrów łączy jakie mają powstać w wyniku interwencji. W zamian cel interwencji powinien zostać określony w oparciu o oznaczenie pewnego rozsądnego, dającego się przewidzieć przedziału wartości wraz z prawdopodobną prognozą wzrostu. Dla przykładu możemy założyć, iż prędkość szerokopasmowa (w rozumieniu takim, jak wskazane powyżej) w perspektywie dwóch lat będzie wynosiła od 1-3 Mb/s do użytkownika i 512 kb/s-1Mb/s od użytkownika, niemniej jednak mogą, nawet w tak krótkim czasie, pojawić się lub upowszechnić na szeroką skalę usługi, które będą wymagały o wiele wyższych prędkości i rynek usług dostępu do Internetu będzie musiał dostosować swoją ofertę. Z najnowszego raportu ITU dotyczącego rozwoju rynku telekomunikacji wynika, że do roku 2020 roku większość sieci teleinformatycznych osiągnie strukturę i funkcjonalności określone przez organizacje standaryzacyjne dla sieci NGN. Przewiduje się, że intensyfikacja zmian w sieciach nastąpi około roku 2012. Określając politykę przejścia do trzeciej generacji sieci (neutralność sieci, zasada niedyskryminacji w nowych sieciach zintegrowanych) i

⁷ UKE. 2011. *Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2010 roku*. Warszawa.

przygotowując narzędzia regulacyjne w tym zakresie wykorzystać należy doświadczenia związane z otwartym dostępem zebrane w trakcie przejścia z pierwszej do drugiej generacji sieci.

Niezależnie od parametrów prędkości pojęcia „usługi szerokopasmowe” oraz „usługi nowej generacji” kryją w sobie wiele innych elementów wymagających uszczegółowienia. Pod pojęciem usług nowej generacji należy także rozumieć usługi łączone - konwergencję usług, której efektem jest możliwość korzystania z jednego urządzenia dającego możliwość jednoczesnego użytkowania kanałów telewizyjnych, telefonicznej transmisji głosu oraz Internetu i wielu innych funkcji (np. usługi tripleplay Internet, telewizja, telefon). Nieuchronna konwergencja sieci mobilnych i stacjonarnych (Fixed/Mobile Convergence) zgodnie którą, użytkownik posiadał będzie jedno urządzenie końcowe z jednym numerem telefonu, z jedną listą kontaktów oraz będzie miał zapewniony tani i bardzo szybki dostęp w mobilno-stacjonarnym otoczeniu w pracy lub w domu, natomiast po opuszczeniu domu lub pracy, będzie dalej mógł korzystać z tych samych usług za pośrednictwem sieci mobilnej otworzy przed usługodawcami zupełnie nowe możliwości i horyzonty rozwoju.

Zatem definiując nowoczesną infrastrukturę zapewniającą usługi szerokopasmowe należy określić jej funkcjonalność i podkreślać minimalne warunki, jakie powinna spełniać: być otwarta, interoperacyjna, wszechobecna, zapewniać nieprzerwaną łączność z kimkolwiek, czymkolwiek i gdziekolwiek, uwzględniać potrzeby użytkowników (nie należy przy tym ograniczać się do wyznaczania miar przepustowości). Błędem natomiast byłoby określanie szczegółowych norm, które w przyszłości okazać się mogą barierą ograniczającą potencjał nowych technologii. Tworząc system regulacji nie można jednocześnie zapomnieć o postulacie deregulacji zapewniającej konkurencyjność rynku oraz poszanowanie praw podstawowych.

Kluczowy projekt: *Wspieranie inwestycji w infrastrukturę szerokopasmową w celu zapewnienia powszechnego, wysokiej jakości dostępu.*

- dokończyć inwestycje publiczne w infrastrukturę szerokopasmową w ramach projektu Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej
- stworzyć system wsparcia finansowego i regulacyjnego dla inwestycji w nowoczesne sieci szkieletowe oraz sieci dostępowe, w szczególności Sieci Następnej Generacji
- wykorzystać dywidendę cyfrową do zapewnienia bezprzewodowego szerokopasmowego dostępu, szczególnie na terenach słabo zaludnionych

Projekt służy realizacji decyzji 12.

1.2 Kompetencje cyfrowe jako warunek faktycznego dostępu

Realny dostęp Polaków do technologii cyfrowych, ich aktywne uczestnictwo w społeczeństwie cyfrowym to nie tylko kwestia dostępności odpowiedniej infrastruktury technologicznej i sprzętu. To kwestia odpowiednich umiejętności, motywacji i wizji - bez których z dostępnymi technologiami będą obcować analfabeci cyfrowi.

Rozwój i dobrobyt Polski, oraz innych państw europejskich będzie przy tym zależał od zdolności wykorzystania niemal nieograniczonego potencjału technologii cyfrowych. W perspektywie 20 lat starzejący się pracownicy z Polski, często nieposiadający odpowiednich kompetencji cyfrowych, będą konkurować z dużo liczniejszymi, a przy tym dużo młodszymi społeczeństwami. Wobec tego wyzwania, europejskie szkoły i uczelnie muszą stać się liderami w rodzącym się obecnie globalnym ekosystemie współpracujących ze sobą instytucji edukacyjnych i naukowych. Wymaga to jednoczesnego wykorzystania indywidualnych talentów cyfrowych, ale też zdolności współpracy z pomocą ICT.

Powszechne wykorzystanie technologii cyfrowych jest z jednej strony warunkiem odpowiedniej jakości indywidualnego życia, a z drugiej stworzenia wystarczającego potencjału rozwojowego naszego społeczeństwa. Dyfuzja odpowiednich umiejętności umożliwi wszystkim Polakom udział w procesie rozwoju społeczeństwa cyfrowego nie tylko w skali kraju, ale też w Europie. Zadaniem państwa w tym obszarze jest wspieranie samoistnych procesów nabywania kompetencji cyfrowych - w celu wyrównania znaczących nierówności. Państwo powinno też wspierać obywateli w identyfikacji potrzeb i celów, oraz sposobów ich zaspokajania z pomocą technologii cyfrowych.

Najskuteczniejszym sposobem zagwarantowania powszechnych kompetencji jest wprowadzenie na wszystkich szczeblach nauczania edukacji cyfrowej i medialnej, ale też zapewnienie wykorzystania technologii cyfrowych w całym procesie nauczania. Dodatkowo, szczególny nacisk należy położyć na edukację ustawiczną - biorąc pod uwagę, że jedynie 20% osób powyżej 50 roku życia korzysta dziś z internetu, a osoby korzystające mają niższe kompetencje od osób młodszych.

Należy zapewnić powszechną edukację cyfrową obywateli poprzez zmiany w systemie edukacji formalnej - tak by nauczyciele w swojej pracy powszechnie wykorzystywali technologie cyfrowe oraz mogli służyć pomocą uczniom samodzielnie z tych technologii korzystającym. Podobnie należy wspierać projekty edukacji cyfrowej realizowane w ramach edukacji ustawicznej i nieformalnej. Należy wreszcie sprofilować edukację wyższą tak, by kształcić większą rzeszę osób o odpowiednich kompetencjach cyfrowych, zdolnych te kompetencje przekazywać dalej. Dopasowanie umiejętności pracowników do zmieniających się wyzwań technologicznych oznacza, że równie ważne co kompetencje techniczne są takie cechy jak kreatywność i zdolność współpracy.

Cel ten zrealizowany zostanie dzięki wykorzystaniu następujących narzędzi:

- 1. program e-nauczyciel: podnoszenie kompetencji kadr nauczających (nauczyciele, szkoleniowcy, animatorzy kultury, bibliotekarze, itd.) poprzez rozwój odpowiednich kierunków i profilowanie szkolnictwa wyższego, a także profilowanie wsparcia metodycznego;**
- 2. wdrożenie programów edukacji cyfrowej i medialnej w ramach edukacji szkolnej, kształcących osoby o jednoczesnych kompetencjach technicznych i inżynierskich oraz kreatywnych;**
- 3. program cyfrowa szkoła: wykorzystanie technologii cyfrowych w całym procesie nauczania (tych dostępnych w szkołach, jak i w domach uczniów) i związane z tym zwiększenie stopnia współpracy i kreatywności uczniów;**

4. **program e-integracji: działania edukacyjne oraz zapewnienie odpowiednich treści i usług, nakierowane na grupy szczególnie zagrożone wykluczeniem (osoby starsze, osoby gorzej wykształcone, mieszkańcy obszarów wiejskich i peryferyjnych);**
5. **wykorzystanie mechanizmów e-learning i blended learning, w tym nauki indywidualnej w oparciu o publicznie dostępne treści, we wszystkich formach edukacji;**
6. **otwarte zasoby edukacyjne: publiczne platformy edukacyjne online umożliwiające współtworzenie materiałów edukacyjnych, w tym podręczników szkolnych i akademickich;**
7. **sprofilowanie struktury kierunków studiów na rzecz wydziałów ścisłych i technicznych, w celu zapewnienia kadr niezbędnych dla nowoczesnej gospodarki, w tym sektora ICT;**
8. **zwiększenie bezpieczeństwa i poczucia zaufania użytkowników technologii cyfrowych poprzez działania edukacyjne.**

Kluczowy projekt: *Reforma procesu edukacji, poprzez budowanie kompetencji cyfrowych osób nauczających (m.in. nauczycieli, pracowników innych instytucji edukacyjnych i kultury, pracowników organizacji pozarządowych) powszechny program edukacji cyfrowej oraz stworzenie nowoczesnej sieciowej infrastruktury i zasobów edukacyjnych.*

- stworzenie specjalizacji studiów związanych z edukacją cyfrową i medialną, tak aby wykształcić kadry zdolne przekazywać kompetencje cyfrowe w ramach systemu edukacji;
- realizacja w ramach podstawy programowej programu edukacji cyfrowej (rozumianej szerzej niż edukacja informatyczna i uwzględniającej program edukacji medialnej) jako kluczowego jej elementu;
- stworzenie nowoczesnej sieciowej infrastruktury edukacyjnej, w postaci platform edukacyjnych zapewniających publiczny i otwarty dostęp do usług oraz zasobów edukacyjnych;
- zapewnienie szkołom, innym instytucjom realizującym zadania edukacji cyfrowej, oraz osobom uczącym się infrastruktury sieciowej oraz sprzętu ICT, w celu wyrównania szans edukacyjnych i modernizacji procesu edukacyjnego;
- stworzenie zdecentralizowanego programu edukacji cyfrowej osób dorosłych, opartego na sieci instytucji, organizacji i przedsiębiorstw prowadzących edukację cyfrową osób dorosłych (nieformalną, pozaszkolną lub w modelu uczenia się przez całe życie), jako kluczowego mechanizmu likwidowania wykluczenia cyfrowego osób dorosłych;
- wspieranie współpracy, w skali lokalnej oraz ogólnopolskiej, podmiotów zaangażowanych w różne formy edukacji cyfrowej – w szczególności szkół z innymi instytucjami publicznymi oraz organizacjami pozarządowymi.

Projekt służy realizacji decyzji 11,12.

1.3 Wzmocnienie sektora mediów elektronicznych tworzącego treści i usługi

Zapewnienie skutecznego systemu podaży usług i treści za pomocą sieci szerokopasmowych, dopasowanych do zainteresowań i potrzeb różnych użytkowników, jest niezbędnym warunkiem zagwarantowania powszechności dostępu i wykorzystania technologii cyfrowych. Bez odpowiednich treści użytkownicy nie będą bowiem mieli motywacji, aby skorzystać z samej technologii.

Zapewnienie podaży treści w odpowiedniej ilości i jakości będzie zarówno stymulować wykorzystanie internetu oraz rozwój sektora mediów elektronicznych, jak i powodować wzrost kapitału ekonomicznego, społecznego i kreatywnego.

Uzupełnieniem tych działań jest zapewnienie przez państwo dostępności wysokiej jakości treści publicznych, zdolnych w podobny sposób stymulować wykorzystanie technologii cyfrowych – co jest przedmiotem działania 4.1 tego rozdziału.

Cel ten zrealizowany zostanie dzięki wykorzystaniu następujących narzędzi:

1. **reforma prawa autorskiego ukierunkowana na wzrost ochrony praw autorskich w sieci, usprawnienie procesu przygotowywania i wykorzystania treści cyfrowych i zapewnienie równowagi pomiędzy prawami twórców, producentów, i dystrybutorów oraz użytkowników,**
2. **opracowanie programu poprawy klimatu inwestycyjnego dla podmiotów tworzących usługi i treści cyfrowe o zasięgu globalnym i lokalnym,**
3. **reforma programu wspierania małych i średnich przedsiębiorców oraz inkubatorów przedsiębiorczości prowadzących działalność w dziedzinie treści i usług elektronicznych**
4. **wprowadzenie regulacji innych niż system prawa autorskiego, zapewniających rozwój sektora bez zakłócania konkurencyjności i postępu technologicznego (np. przyszłe regulacje usług elektronicznych czy usług audiowizualnych)**

Źródła impetu oraz przewagi konkurencyjne Polski

Nowoczesna infrastruktura, zapewniająca wszechobecną, nieprzerwaną łączność sama będzie czynnikiem impetu cyfrowego w innych, „miękkich” obszarach. Przewagą Polski jest możliwość „przeskoczenia” kolejnych etapów rozwoju infrastruktury, przez które przeszły kraje UE15 i inwestycje w najnowsze technologie infrastrukturalne.

W obszarze Cyfrowych kompetencji źródłem impetu cyfryzacyjnego może być radykalna zmiana systemu edukacji możliwa dzięki wykorzystaniu technologii cyfrowych, a zwiększająca jego efektywność wobec obecnych i przyszłych wyzwań cywilizacyjnych. Przewagą Polski w tym obszarze są młodzi, dobrze wykształceni absolwenci stanowiący kadry dla polskiego sektora ICT i mediów elektronicznych, dobrze rozwinięty system nauczania informatycznego na uczelniach wyższych oraz innowacyjne firmy sektora ICT.

Cel szczegółowy 2: Innowacyjna Gospodarka

Innowacyjna gospodarka jako cel szczegółowy w niniejszym rozdziale łączy programy stworzenia odpowiednich warunków rozwoju dla przedsiębiorstw wykorzystujących technologie cyfrowe z inicjatywami zwiększenia poziomu oraz jakości badań i innowacji, we współpracujących ze sobą sferach nauki i biznesu.

2.1. Stworzenie warunków rozwoju dla przedsiębiorstw wykorzystujących technologie cyfrowe

Jednym z kluczowych narzędzi w tym obszarze jest regulacja. Przedstawione przez KE analizy pokazują, że nadmierna lub niewłaściwa regulacja jest i będzie główną barierą w rozwoju konkurencyjności europejskiej cyfrowej gospodarki – zarówno w sektorze ICT, jak też wpływając na stopień nowoczesnych technologii cyfrowych na rzecz produktywności innych sektorów gospodarki. Nadregulacja, w szczególności zastosowanie przestarzałych narzędzi regulacyjnych, niedostosowanych do wymogów sektora ICT, to podstawowa przyczyna ograniczeń w rozwoju. Tworząc nowy system regulacji nie można jednocześnie zapomnieć o postulatcie deregulacji zapewniającej konkurencyjność rynku oraz poszanowanie praw podstawowych.

Prócz narzędzi regulacyjnych, ważnym zadaniem państwa jest wspieranie rozwoju prywatnego sektora ICT, w szczególności nowych gałęzi tego sektora – inwestycje w które mogą zapewnić dużą stopę zwrotu oraz konkurencyjność polskiego przemysłu w skali Europy lub świata, dzięki tworzeniu innowacyjnych rozwiązań ICT. Należy to uczynić poprzez, między innymi, dopasowanie systemu finansowego wsparcia programów „start-up”, programów innowacyjnych przedsiębiorców jak i programów budowania odpowiednich kadr do celów operacyjnych wymienionych w niniejszym rozdziale. Należy pamiętać, że stopa zwrotu z inwestycji jest w tym obszarze największa, zatem wsparcie państwa jest szczególnie uzasadnione.

Ważnym zadaniem w tym obszarze jest także właściwe określenie roli mediów publicznych, najważniejszego gracza na dynamicznie rozwijającym się rynku audiowizualnych treści linearnych i nielinearnych. Przy obecnie istniejącym globalnym obiegu treści i popycie na treści lokalne (obserwujemy rosnące zapotrzebowanie na treści tematyczne z jednej strony oraz ryzyko nieobecności treści lokalnych i rozwodnienia rynku, fragmentaryzacja oraz ograniczenie dostępu z drugiej strony) konieczne będzie wprowadzenie nowoczesnego systemu regulacji i finansowania mediów publicznych, których rola na rynku mediów elektronicznych powinna obejmować generowanie treści wysokiej jakości oraz treści lokalnie relewantnych. Biorąc pod uwagę, że przynajmniej w średnim horyzoncie czasowym telewizja w wersji linearnej będzie nadal istotnym narzędziem komunikowania, a nawet ważną częścią życia społecznego, dla zaangażowania cyfrowego całego społeczeństwa istotne wydaje się nie tylko upowszechnienie szybkiego Internetu, ale także zagwarantowanie powszechnej dostępności medialnych usług audiowizualnych oferujących treści wysokiej jakości.

Cel ten zrealizowany zostanie dzięki wykorzystaniu następujących narzędzi:

1. **wprowadzenie nowych regulacji (w tym zmian zidentyfikowanych w Programie Cyfrowym dla Europy dot. praw autorskich oraz bezpieczeństwa), nie zakłócając postępu technologicznego oraz konkurencyjności, jednocześnie zapewniając dynamiczny rozwój sektora usług i treści cyfrowych oraz tworząc gwarancję realizacji zadań publicznych**
2. **deregulacja polegająca (między innymi) na zniesieniu przepisów regulujących rynek w oparciu o rozwiązania technologiczne połowy XX wieku**
3. **inwestycje ze środków publicznych w rozwój polskiego sektora treści i usług szerokopasmowych ze szczególnym uwzględnieniem obszarów, w których inwestowane są**

środki prywatne wspierając te drugie (np. wspieranie inwestycji sektora prywatnego w NGN). Zamiast finansować pojedyncze start-upy, należy rozwijać zamawiane programy wdrożeniowe służące rozwojowi całego sektora

4. śledzenie procesów inwestycyjnych prywatnego kapitału przy podejmowaniu decyzji dot. inwestycji środków publicznych. Umożliwi to lepsze „wychwycenie” i wsparcie przewag konkurencyjnych kraju
5. wykorzystanie częstotliwości zwolnionych w ramach dywidendy cyfrowej na potrzeby bezprzewodowego internetu szerokopasmowego
6. wykorzystanie potencjału eksportowego polskich firm informatycznych
7. rozwój obrotu bezgotówkowego i e-commerce
8. udostępnianie treści i danych publicznych bądź finansowanych ze środków publicznych (tzw. otwarcie zasobów publicznych) oraz wsparcie dla tworzenia wartości dodanej na bazie tych treści (w szczególności przez MŚP).

Kluczowy projekt: *Stworzenie dogodnych warunków prawnych dla rozwoju rynku mediów elektronicznych.*

- Utworzenie jednego regulatora konwergentnych rynków ICT i mediów.
- Stworzenie jednolitego i skoordynowanego systemu regulacji konwergentnych rynków ICT i mediów, obejmującego min. ustawę prawo prasowe, ustawę prawo autorskie oraz ustawę o radiofonii i telewizji.
- Wprowadzenie regulacji umożliwiających pełny i otwarty dostęp do informacji w celu jej ponownego wykorzystania przez innowacyjnych przedsiębiorców
- Zminimalizowanie barier regulacyjnych utrudniających sprzedaż towarów i świadczenie usług drogą elektroniczną
- Zmiana procesu tworzenia prawa poprzez zwiększenie roli mechanizmów koregulacji i samoregulacji.

2.2 Zwiększenie poziomu oraz jakości badań i innowacji

Celem operacyjnym w tym obszarze jest wykorzystanie potencjału badań i rozwoju w celu budowania powiązań między sferą nauki i gospodarki. Należy też ukierunkować system dotacji badań i programów innowacyjnych tak, aby wzmocnić programy w kluczowych dziedzinach, w których Polska ma przewagi konkurencyjne (w tym odpowiednie zasoby ludzkie). Jednym ze sposobów ukierunkowania systemu jest wprowadzenie przejrzystego systemu projektów zamawianych ze środków budżetu państwa oraz spółek i przedsiębiorstw państwowych. W programie tym należy uwzględnić szczególną rolę MŚP. Na tle innych krajów europejskich, polskie MŚP mogą bowiem pełnić bardziej aktywną rolę w procesie budowy i implementacji projektów innowacyjnych. W praktyce dużych projektów innowacyjnych realizowanych w krajach UE15, koncerny koordynujące prace (Airbus, Eurofighter itd.) mają zasadę dzielenia zadań na wiele małych i średnich firm. W Polsce natomiast obowiązuje praktyka ograniczania roli tego sektora z projektów. Tendencje te należy

zatem uwzględnić przygotowując odpowiedni system realizacji projektów innowacyjnych z udziałem podmiotów realizujących zadania publiczne lub kontrolowanych przez np. spółki Skarbu Państwa.

Cel ten zrealizowany zostanie dzięki wykorzystaniu następujących narzędzi:

1. rozwój nie tylko ogólnych kompetencji cyfrowych, ale też sprofilowana edukacja wspierająca wyraźne wdrożeniowe, gospodarcze cele
2. wprowadzenie przejrzystego systemu projektów zamawianych ze środków budżetu państwa oraz spółek i przedsiębiorstw państwowych
3. wzmocnienie procesów transferu wiedzy: komercjalizacji, rynkowego upowszechnienia wyników badań oraz otwarcia zasobów publicznych. Innowacyjność rozumiana jako element łączący sektor nauki z sektorem gospodarki wymaga nakierowania prac badawczych na potrzeby podmiotów rynkowych
4. wzmocnienie innowacyjności MŚP poprzez wspieranie dyfuzji na MŚP procesów innowacyjnych prowadzonych przez duże przedsiębiorstwa, lub poprzez bezpośrednie finansowanie - w porównaniu z innymi państwami polskie MŚP mogą pełnić bardziej aktywną rolę w projektach innowacyjnych
5. zwiększenie budżetów wybranych przedsiębiorstw Skarbu Państwa przeznaczonych na R&D poprzez wykorzystanie systemu nadzoru właścicielskiego
6. wprowadzenie lepszych warunków rozwoju usług dla biznesu opartych na wiedzy (*Knowledge Intensive Business Services*) w metropoliach będących głównymi centrali rozwoju MŚP w sektorze ICT
7. wspieranie całościowych projektów cywilizacyjnych oraz wizji intelektualnych integrujących wysiłki badawczo-rozwojowe (np. wizja Smart Cities, wizja modernizacji systemu energetycznego)
8. polityka migracyjna nastawiona na sprowadzanie do polski wykwalifikowanych kadr z zagranicy
9. wspieranie podmiotów będących w strukturach globalnych przedsiębiorstw w zwiększaniu własnego poziomu sprzedaży usług badań i rozwoju.

Źródła impetu oraz przewagi konkurencyjne Polski

W obszarze Innowacyjnej Gospodarki źródła impetu cyfryzacyjnego upatrywać można w inwestycjach prywatnych w sektor ICT oraz mediów, zgodnie z zasadą większej produktywności ekonomicznej w środowisku otwartej wymiany wiedzy, otwartej innowacji (gdzie wiedza traktowana jako dobro publiczne), a także w wybranych sektorach gospodarki rynku sprzedaży i kupna usług opartych na informacji i wiedzy, gdzie wspierać należy procesy otwartego dostępu do tejże wiedzy i treści. Źródła te upatrywać należy także w inwestycjach w sektorze energetycznym, w projekty zwiększania wydajności przy wysokim stopniu wykorzystywania ICT oraz w innych sprofilowanych obszarach badawczo-rozwojowych skorelowanych z najsilniejszymi gałęziami gospodarki, nastawionych na wdrożeniowy cel, ukierunkowanych na efekty wdrożeniowe gospodarki innowacyjnej. Źródła te znajdują się ponadto w zdolności szybkiego znajdowania biznesowych rozwiązań dla wynalazków, ale też innowacyjnych modeli społecznych i kulturowych oraz w przyszłych technologiach sieci

szerokopasmowych, technologie „Futureinternet”, Internet rzeczy, semantyka, multimedia – jako obszary innowacyjności.

Przewagą Polski w tym obszarze jest zdolność do świadczenia wysokiej jakości usług niskopoziomowego (narzędziowego) programowania zintegrowanego ze sprzętem (embedded software, intelligent hardware) w projektach inteligentnej energetyki, inteligentnego transportu, inteligentnych sterowników, zgodnie z obserwowanym procesem „schodzenia” technologii IT do urządzeń (appliances) oraz rosnącym rynkiem usług związanych z krótkoseryjną produkcją „na miarę” (tailored production) wymagająca specjalistycznej wiedzy. Posiadamy także znaczne doświadczenie w wytwarzaniu inteligentnych urządzeń domowego użytku (telewizorów, monitorów, sprzętu AGD, oświetlenia), które w związku z trwającym procesem włączania urządzeń do sieci (Internet of Things) staną się podstawowym elementem budowy inteligentnych miast (Smart Cities). Posiadamy tym samym możliwość wykorzystania istniejących centrów rozwoju oprogramowania zintegrowanego ze sprzętem (w tym współpracy z istniejącymi centrami światowych koncernów sektora ICT). Możemy także rozwinąć przewagi w infrastrukturze energetycznej jako obszarze będącym lokomotywą rozwoju technologii cyfrowych – pozwalających zbudować infrastrukturę energetyczną na miarę XXI wieku. Wielu ekspertów zwraca także uwagę na istniejącą możliwość wykorzystania obecnego kapitału intelektualnego bez ponoszenia znacznych wydatków na infrastrukturę badawczo-rozwojową – z uwagi na przewagę w teoretycznych naukach ścisłych (matematyka, fizyka teoretyczna, programowanie) oraz na możliwość bardziej świadomego wyboru sprofilowanych obszarów w oparciu o “kluczowe technologie wspomagające” (ang. key enabling technologies), jak: biotechnologia, nanotechnologia, zaawansowane materiały czy mikroelektronika

Cel szczegółowy 3: Od sektora ICT do ICT w każdym sektorze

Zaangażowanie Polaków w społeczeństwo cyfrowe oznacza wykorzystanie technologii cyfrowych na rzecz wzrostu zaufania, współpracy, kreatywności oraz jakości komunikacji (tak w sferze publicznej jak i prywatnej). Realizacja tego celu wymaga z jednej strony transformacji sfery publicznej, w tym warunków debaty publicznej oraz komunikacji państwa z obywatelami. Z drugiej strony wymaga rozwoju kultury, która w XXI wieku jest kluczowym zasobem społecznym i przestrzenią zaangażowania.

Technologie cyfrowe będą wspierać wzrost społecznego kapitału rozwojowego. Nowe formy uczestnictwa i współpracy umożliwione przez technologie cyfrowe sięgają już dziś poza sektor ICT - do takich obszarów jak aktywność kulturowa, uczenie się, życie towarzyskie czy uczestnictwo w procesie stanowienia prawa. Narastająca współpraca i zaangażowanie obywateli we wszystkie dziedziny życia społecznego, które wkrótce osiągną skalę masową, będą wymagały dostosowania polityki publicznej we wszystkich jej obszarach.

Warunkiem zaistnienia owej współpracy na masową skalę jest zarówno dostępność odpowiednich narzędzi komunikacyjnych, jak i otwartość zasobów oraz instytucji. Jednocześnie należy mieć na uwadze kwestie związane z szeroko pojętym bezpieczeństwem - ochronę prywatności i danych osobowych, budowanie zaufania do usług i innych użytkowników, ale także bezpieczeństwo samej infrastruktury.

3.1. Przestrzeń publiczna i zaangażowanie obywateli

W tym obszarze, ważnym zadaniem jest zmiana relacji rząd-obywatel poprzez wprowadzenie mechanizmów demokracji partycypacyjnej przy wykorzystaniu ICT oraz wprowadzenia nowych mechanizmów stanowienia prawa. Realizacja celu jest odpowiedzią na przemiany mechanizmów komunikacji państwa z obywatelami w sytuacji, gdy indywidualni obywatele uzyskują możliwość bycia obecnym w sposób znaczący w debacie publicznej, oraz staje się możliwa faktyczna dwustronna komunikacja państwa z obywatelami.

Cel ten zrealizowany zostanie dzięki wykorzystaniu następujących narzędzi:

1. **zwiększenie cyfrowych umiejętności/kompetencji administracji rządowej i samorządowej oraz wymiaru sprawiedliwości, w tym umiejętności związanych z procesem stanowienia prawa oraz otwartej komunikacji z obywatelami. Ważnym elementem tych umiejętności jest zdolność wykorzystywania technologii cyfrowych w procesie usprawnienia administracji**
2. **wprowadzenie elektronicznych metod komunikacji obywatel-władza, zastępujących obecną jednokierunkową komunikację modelami opartymi na uczestnictwie obywateli w procesach rządzenia oraz współpracy z władzą ustawodawczą (e-referenda, e-wybory), wykonawczą (e-konsultacje, e-PUAP) i sądowniczą (e-sądy)**
3. **wykorzystanie narzędzi cyfrowych na rzecz otwartego procesu konsultacji, a także większego zaangażowania obywateli w procesie stanowienia prawa, na wszystkich jego etapach**
4. **zmiana sposobów tworzenia prawa, tak by system prawa nadążał za szybkim tempem zmian technologicznych (koregulacja, samoregulacja)**
5. **skuteczna ochrona prywatności i danych osobowych**
6. **stworzenie bezpiecznej infrastruktury cyfrowej dla instytucji publicznych (cyber-bezpieczeństwo Polski).**

3.2. Wzmocnienie kapitału społecznego i kreatywnego poprzez rozwój kultury cyfrowej

Kultura będzie w najbliższych latach kluczowym zasobem naszego społeczeństwa - zarówno dobrem wspólnym zapewniającym wspólną tożsamość i indywidualną kreatywność, jak i zasobem o potencjale ekonomicznym. Równocześnie kultura jest jednym z obszarów, w których szczególnie aktywnie wykorzystują się w sposób innowacyjny nowe technologie.

Widoczny już dzisiaj rozwój nowych modeli sieciowego współtworzenia treści, z czasem radykalnie zmieni kulturę, a wraz z nią także gospodarkę. Nastanie nowych form kreatywności wiąże się z nieadekwatnością dotychczasowych podejść do tworzenia wartości kulturowej. Modele te będą oparte na współpracy, otwartości, dzieleniu się i współzależności uczestników, jako wyznacznikach kreatywności.

Technologie cyfrowe, zmieniając sposoby tworzenia i dystrybucji treści w postaci cyfrowej, mogą znacząco zwiększyć poziom aktywności kulturowej. Wymaga to jednak dostosowania regulacji – w

szczegółności systemu wartości intelektualnej – tak by uwzględnić równorzędne interesy twórców, pośredników i użytkowników kultury oraz by nie ograniczać nowych modeli wspólnej kreatywności. Podstawowym zadaniem związanym z rozwojem kultury cyfrowy będzie pełna digitalizacja zasobów dziedzictwa narodowego, w tym mediów publicznych, do roku 2020. Inaczej dziedzictwo kulturowe nie będzie w pełni wykorzystywane w społeczeństwie cyfrowym. Znaczenie mają zarówno treści wysokiej jakości i wspólne dziedzictwo określające naszą tożsamość; jak i treści kultury popularnej, intensywnie obecne w codziennym życiu.

Obieg treści kultury jest dziś silnie związany z siecią więzi społecznych określającymi kapitał społeczny – dzielenie się kulturą i jej wspólne przeżywanie jest kluczowym mechanizmem towarzyskości, utrzymywania kontaktów. Z kolei relacje społeczne są ważnym zasobem służącym produkcji szeroko pojętej kultury. Z tego powodu należy myśleć o wzmocnieniu kapitału społecznego i kreatywnego jako o jednym, połączonym celu. **Cel ten można osiągnąć przez:**

1. **zapewnienie powszechnego, otwartego dostępu w postaci cyfrowej do dziedzictwa poprzez powszechną jego digitalizację; oraz do produkcji mediów publicznych, w szczególności kultury wysokiej oraz treści wysokiej jakości - poprzez portal misji publicznej;**
2. **digitalizację całości wspólnego dziedzictwa kulturowego oraz stworzenie systemu instytucji i narzędzi zapewniających jego archiwizację, ale też publiczną dostępność, w postaci cyfrowej;**
3. **wsparcie procesu archiwizacji i udostępniania bieżących treści (w szczególności tych powstających w postaci cyfrowej), w tym treści kultury popularnej – jako zapisu kultury bieżącej i dziedzictwa dla przyszłych pokoleń;**
4. **oddolną digitalizację w oparciu o sieć bibliotek publicznych, jako uzupełnienie procesu instytucjonalnej digitalizacji, służące digitalizacji zasobów lokalnych i prywatnych, a także jako forma zaangażowania obywatelskiego;**
5. **rozwój kierunków szkolnictwa wyższego kształcących kadry sektora kreatywnego o odpowiednich kompetencjach cyfrowych;**
6. **stworzenie mechanizmów e-partycypacji obywatelskiej: konsultacji i dialogu społecznego z pomocą technologii;**
7. **stworzenie sieci lokalnych centrów aktywności cyfrowej – nowego typu instytucji kulturowo-obywatelskich, umożliwiających aktywność kulturową i społeczną, przy wykorzystaniu technologii cyfrowych jako znaczącego – choć nie jedyne – narzędzia;**
8. **wspieranie nowych modeli dystrybucji treści – w tym treści kultury popularnej – wykorzystujących możliwości technologii cyfrowych;**
9. **realizowanie koncepcji misji publicznej w odniesieniu do nowych form medialnych i usług powstających w oparciu o technologie cyfrowe.**

Źródła impetu oraz przewagi konkurencyjnej Polski

Impet cyfryzacyjny w tworzeniu nowej przestrzeni publicznej i redefinicji roli państwa z pomocą ICT będzie wynikał z otwartych modeli rządzenia (*open government*), zakładających zmianę form komunikacji państwa z obywatelami i transformację procesu rządzenia tak, by wzmocnić elementy demokracji partycypacyjnej. Wzoruując się na sieciowych modelach wymiany informacji i współpracy państwo może otworzyć się na innowacyjność płynącą spoza sfery administracji publicznej, zwiększyć

swoją zdolność rozwiązywania złożonych problemów społecznych oraz efektywność usług publicznych, współtworzonych przez obywateli. Przewagą Polski w tym obszarze są rozpoczęte już prace nad wdrożeniem nowych modeli komunikacji państwo-obywatele, odpowiadające komunikacji w społeczeństwie cyfrowym.

W procesie budowania kultury cyfrowej impet będzie związany z procesem digitalizacji dziedzictwa kulturowego oraz udostępnienie w postaci elektronicznej współczesnych treści publicznych, co zwiększy radykalnie dostępność dziedzictwa oraz kultury współczesnej (szczególnie kultury wysokiej), aktywność kulturową oraz twórczość i kreatywność. Istotne są również nowe, zrównoważone modele produkcji i dystrybucji treści (zarówno biznesowe jak i niekomercyjne) zapewniające źródła finansowania trwałego obiegu treści, przy zagwarantowaniu różnorodnych sposobów dostępu. Źródłem impetu cyfrowego będą przede wszystkim treści publiczne, będące cennym zasobem, z założenia dostępnymi publicznie, na bazie którego można generować wartość dodaną poprzez popyt na technologie i usługi cyfrowe.

Kluczowy projekt: *Wdrożenie mechanizmów nowoczesnej debaty społecznej i komunikacji państwa z obywatelami, obejmujące zmianę procedur administracyjnych, wspartą wykorzystaniem narzędzi ICT.*

- wprowadzenie do administracji publicznej elektronicznych metod komunikacji państwo-obywatel, zapewniających większe zaangażowanie obywateli w proces rządzenia, na wszystkich jego etapach – systemów do konsultacji publicznych w ramach procesu stanowienia prawa, ale też narzędzi pozwalających obywatelom uczestniczyć w innych aspektach procesu rządzenia;
- proaktywne udostępnienie zasobów informacyjnych państwa w ramach mechanizmów zapewnienia dostępu i możliwości ponownego wykorzystania informacji publicznej, jako środka zapewniającego przejrzystość działań państwa, większe zaangażowanie obywateli w rządzenie oraz możliwość tworzenia usług publicznych przez drugi i trzeci sektor;
- zapewnienie ochrony prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwa uczestników komunikacji sieciowej poprzez odpowiednią regulację, w tym mechanizmy samo- i koregulacji;
- dostosowanie funkcjonowania administracji publicznej do przemian społecznych, na skutek których maleje znaczenie zinstytucjonalizowanych podmiotów, a rośnie sieciowych struktur oraz związanego z nimi nowego, sieciowego modelu obywatelstwa; poprzez wykorzystywanie w samej administracji sieciowych metod współpracy i tworzenia wiedzy, oraz przez wykorzystanie mediów społecznościowych (do komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej).

Projekt służy realizacji decyzji 11,12.

Cel szczegółowy 4: Otwarty rząd

Technologie cyfrowe pozwalają w tani i efektywny sposób wdrożyć sieciowe modele komunikacji, które umożliwiają zwiększenie przejrzystości działań rządu, dostępności zasobów publicznych, zaangażowania obywateli w proces rządzenia oraz efektywności pracy administracji publicznej. Wymaga to wdrożenia reform wdrażających ideę otwartego rządu, w tym zapewniających dzielenie się przez instytucje publiczne informacjami i wiedzą z obywatelami oraz otwierających procedury

administracyjne tak, by umożliwić współpracę obywateli z rządem i usprawnią wspólne działania resortów i instytucji publicznych.

Idea otwartego rządu stanowi nowy paradygmat w porównaniu z koncepcją elektronicznej administracji. W obu modelach technologie cyfrowe mają służyć tworzeniu bardziej efektywnych usług publicznych. Jednak celem nowego modelu jest nie tylko ich usprawnienie, lecz zmiana samego modelu rządzenia na bardziej angażujący obywateli.

Model otwartego rządu zakłada wdrażanie rozwiązań i technologii zapewniających impet cyfrowy dla niezbędnych reform administracji publicznej, których cele zostały zidentyfikowane także w rozdziale IX, Sprawne państwo.

Działania realizujące ideę otwartego rządu można podzielić na szereg typów, w różnym stopniu realizujących trzy kluczowe wartości: przejrzystość, zaangażowanie i efektywność procesu rządzenia.



Do kluczowych rodzajów działań należą:

- Zapewnianie dostępności informacji publicznej, wraz z możliwością ich ponownego wykorzystania
- Otwarcie i upowszechnienie procesu konsultacji społecznych
- Usprawnienie procesów komunikacji wewnątrz administracji oraz komunikacji państwa z obywatelami
- Otwarcie administracji publicznej na zaangażowanie obywateli, zapewniających wkład w postaci wiedzy oraz rozwiązań i usług tworzonych w oparciu o zasoby publiczne

Działania te można więc podzielić na dwa rodzaje – te opisane poniżej, dotyczące otwartości zasobów publicznych i pośrednio posiadających je instytucji publicznych; oraz opisane w części 3.1 tego rozdziału działania mające na celu zwiększenie zaangażowania obywateli w proces rządzenia i działania tych instytucji.

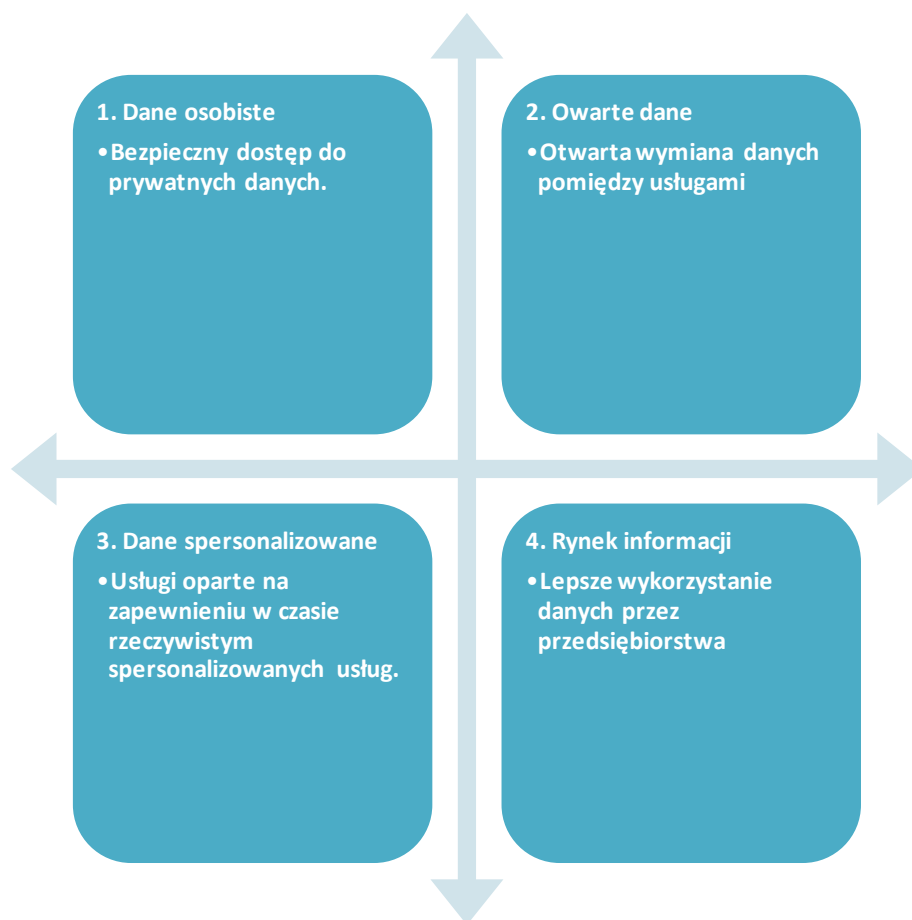
4.1 ICT na rzecz otwartości zasobów instytucji publicznych

Otwarte modele udostępniania i umożliwienia ponownego wykorzystania różnorodnych zasobów publicznych będą kluczowym mechanizmem zapewniającym jednocześnie możliwość innowacyjności (w oparciu o dostępne zasoby) jak i efektywności usług publicznych (dzięki zwiększonej przejrzystości, ale też większym wykorzystaniu dostępnej publicznie wiedzy). Dostępność zasobów do powszechnego wykorzystania, trudna do osiągnięcia jeszcze dekadę temu, może dziś być zapewniona dzięki odpowiedniemu wykorzystaniu ICT.

Otwartość zasobów publicznych jest warunkiem niezbędnym dla wdrożenia wszystkich kluczowych wartości otwartego rządu. Dane o funkcjonowaniu administracji (na przykład o jej wydatkach) są podstawą przejrzystości rządzenia i warunkiem skutecznej partycypacji obywateli w procesie rządzenia.

Generowanie usług i wiedzy na bazie zasobów publicznych stanie się w najbliższych latach ważną formą zaangażowania obywatelskiego i współpracy obywateli z rządem – procesów skutkujących powstaniem usług konkurujących pod względem efektywności i innowacyjności z usługami publicznymi.

Wreszcie model otwartych danych może być podstawą reform usług publicznych, zapewniających ich większą efektywność przy jednoczesnych oszczędnościach – dzięki zwiększeniu jakości usług oraz możliwości ich monitorowania. Usługi te powinny opierać się na obiegu danych publicznych będących w posiadaniu administracji publicznej, tak by jednocześnie umożliwić obywatelom bezpieczny dostęp do ich danych prywatnych, przestrzeń otwartej wymiany wyselekcjonowanych danych pomiędzy usługami publicznymi i komercyjnymi oraz zapewnienie spersonalizowanych usług na bazie dostępnych danych.



Cel ten można osiągnąć przez:

1. wprowadzenie zasady pełnego i otwartego dostępu do zasobów (treści, informacji i danych) publicznych oraz zasobów finansowanych ze środków publicznych wraz z zapewnieniem prawa ich ponownego wykorzystania
2. wdrożenie otwartych standardów udostępniania informacji publicznej w postaci elektronicznej
3. przyjęcie jako zasady udostępniania zasobów za darmo lub po kosztach marginalnych udostępnienia, o ile koszty opracowania zasobu do udostępnienia nie uzasadniają wprowadzenia opłat
4. regulacje gwarantujące neutralność technologiczną oraz wykorzystanie otwartych standardów w systemach administracji publicznej, zgodnie z podejściem przedstawionym w Europejskiej Agencji Cyfrowej

Kluczowy projekt: *Zwiększenie ilości zasobów publicznych (m.in. zasobów edukacyjnych, zbiorów dziedzictwa, publikacji naukowych i treści mediów publicznych) dostępnych w Sieci, w celu zapewnienia podaży treści wysokiej jakości.*

- opracowanie otwartych standardów udostępniania informacji publicznych, uwzględniając kwestie prawne, techniczne oraz finansowe, w celu zapewnienia m.in. możliwości maszynowego przetwarzania informacji oraz dostępności dla osób niepełnosprawnych;
- wprowadzenie zasad ponownego wykorzystania informacji publicznej, wraz z systemem repozytoryjnym udostępniającym publiczne zasoby informacyjne w sposób otwarty i zestandaryzowany;
- udostępnienie istniejących zasobów informacyjnych państwa, ze względu na ich pro-innowacyjny charakter lub znaczenie dla przejrzystości działań;
- udostępnienie zgodnie ze standardami otwartości istniejących zasobów publicznych ze sfery edukacji, nauki i kultury, w tym zasobów mediów publicznych, zasobów publicznych instytucji kultury, efektów publicznych programów digitalizacji treści, oraz instytucji naukowych i badawczo-rozwojowych finansowanych ze środków państwowych;
- wprowadzenie reguł gwarantujących dostępność i zgodność ze standardami otwartości powstających w przyszłości zasobów publicznych lub zasobów finansowanych ze środków publicznych;

Projekt służy realizacji decyzji 11, 12

4.2 Podejście systemowe

Realizacja idei otwartego rządu wymaga połączenia działań wykorzystujących potencjał technologii cyfrowych z reformami opisanymi w rozdziale IX strategii – Sprawne państwo. Wdrożenie tego modelu wymaga więc skoordynowanej realizacji działania 4.1 niniejszego rozdziału oraz szeregu działań z rozdziału Sprawne państwo:

- podniesienie efektywności działań administracji w odniesieniu do nakładów (1.1);
- stworzenie centralnej platformy przepływu informacji dotyczącej polityk pomiędzy instytucjami rządu a Obywatelami i podmiotami (1.11);
- podjęcie działań wzmacniających „impet cyfrowy” w ramach administracji (1.12);
- utrwalanie zasady wymiany wiedzy pomiędzy instytucjami państwa i administracji różnego szczebla (1.16);
- wprowadzenie odpowiednich standardów świadczenia usług publicznych oraz zwiększenie ich dostępności, w szczególności poprzez szersze i bardziej kompleksowe udostępnianie usług przez Internet (4.4);
- wprowadzenie obowiązku przejrzystej sprawozdawczości z działalności dla instytucji publicznych (4.5);
- korygowanie metod świadczenia usług publicznych w związku z postępującym dostępem do nowych technologii (4.7).

Źródła impetu oraz przewagi konkurencyjne Polski

Impet cyfryzacyjny w tworzeniu nowej przestrzeni publicznej i redefinicji roli państwa z pomocą ICT będzie wynikał z otwartych modeli rządzenia (*open government*) – te zapewniają większe wykorzystanie zasobów i skuteczność usług publicznych dzięki udostępnieniu poprzez sieć informacji i zasobów publicznych. Skutkiem takiego udostępnienia się i otwarcia instytucji jest też stworzenie warunków dla większego zaangażowania obywateli, które dodatkowo zwiększa skuteczność procesu rządzenia i zdolność administracji do rozwiązywania złożonych problemów.

Źródłem impetu będzie więc przejście od paradygmatu tworzenia usług e-administracji do idei współtworzenia usług i aktywnego angażowania obywateli w proces rządzenia.

Kolejnym źródłem impetu może okazać się model „przetwarzania w chmurze” (cloud computing) jako nowy paradygmat infrastruktury publicznej - redukujący koszty i usprawniający zarządzanie państwowymi zasobami cyfrowymi.

Przewagą Polski w tym obszarze są rozpoczęte już prace nad wdrożeniem nowych modeli komunikacji państwo-obywatele, odpowiadających sieciowym modelom komunikacji. Podstawą do budowania przewagi są też trwające prace nad reformą zasad dostępu i ponownego wykorzystania informacji publicznej oraz nad zapewnieniem otwartości innych rodzajów zasobów publicznych.

Polska
2030

Trzecia fala nowoczesności.

IV. Kapitał ludzki

Wizja 2030:

Polska w roku 2030 może być krajem charakteryzującym się optymalnym poziomem spójności społecznej, której głównym źródłem będzie wysoki poziom zatrudnienia. Wymaga to jednak modyfikacji roli rządu oraz samorządów w realizacji polityki społecznej, a także przeprowadzenia działań, które wpłyną na postawy społeczne. Głównym celem strategicznym będzie wspomaganie obywateli w podejmowaniu przez nich zatrudnienia na otwartym rynku pracy, a także zapewnianie powszechnego dostępu do usług publicznych. Polska roku 2030 powinna być krajem o modelu *workfare*, czyli przyjmującym priorytet zatrudnienia jako najlepszej drogi do ograniczenia wykluczenia społecznego. W jego ramach funkcjonować będzie system transferów społecznych oparty na świadczeniach, tak zaprojektowanych aby wspierały w aktywny sposób wychodzenie z wykluczenia społecznego oraz ograniczały zagrożenie ubóstwem.

Dzięki aktywnej polityce rodzinnej oraz polityce imigracyjnej nastawionej na uzupełnianie niedoborów na rynku pracy mamy szansę w zdecydowanym stopniu ograniczyć zagrożenia związane z przemianami demograficznymi. Dłuższa aktywność zawodowa połączona z efektywnymi systemami ochrony zdrowia, w tym profilaktyki oraz rehabilitacji pozwoli na zmniejszenie ryzyka utraty potencjałów osób starszych oraz niepełnosprawnych. Lepszemu dostosowaniu do dynamicznie zmieniających się potrzeb rynku pracy będzie służył system edukacji, w tym kształcenia ustawicznego dostosowany do poszczególnych etapów życia Polaków. Dzięki wprowadzeniu nowych, innowacyjnych instrumentów skierowanych do ludzi młodych, które pozwolą im wykorzystywać swój potencjał natychmiast po zakończeniu edukacji, powinno udać się im uniknąć niepewności co do znalezienia miejsca na rynku pracy i przyspieszać proces ich usamodzielniania się. Lepsza efektywność systemów zabezpieczenia społecznego (środki trafiają w większym zakresie do tych, którzy ich rzeczywiście potrzebują) powinna pozwolić uczestniczyć w życiu społecznym tym, którzy nie będą mogli czerpać dochodów z pracy. Dzięki odpowiednim działaniom wyprzedzającym oraz dokończeniu reformy emerytalnej, w tym w średniej perspektywie czasowej podniesienia wieku emerytalnego dostosowanego do wydłużania się długości życia, uda się również uniknąć zagrożeń spadku dochodów emerytów.

Cel strategiczny: Osiągnięcie dobrobytu poprzez pracę dzięki wsparciu aktywności edukacyjnej i zawodowej oraz powszechny dostęp do usług publicznych na każdym etapie życia.

Uzasadnienie i opis celu

W warunkach pogarszającej się sytuacji demograficznej oraz wzrostu konkurencji globalnej w wielu obszarach – gospodarki, nauki czy nawet dostępu do zasobów naturalnych - poprawa konkurencyjności Polski oraz jakości życia Polaków wymaga nowego ukształtowania priorytetów w zakresie modelu rozwoju kapitału ludzkiego. Główny akcent musi zostać położony na wydobywanie potencjałów poszczególnych osób tak, aby mogły one, w maksymalnym stopniu, uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym. Należy przez to rozumieć świadczenie pracy, prowadzenie działalności gospodarczej, ale także stały rozwój osobisty i aktywny udział w procesach zmian zachodzących w świecie i Polsce. Towarzyszyć temu powinno aktywne i kreatywne spędzanie czasu wolnego, tak aby możliwym było korzystanie z szerokiej oferty jaką dostarcza sport czy kultura. Tak

zarysowany cel odpowiada priorytetom, zgodnie z którymi wykonywanie pracy dobrej jakości jest najlepszym sposobem na unikanie wykluczenia społecznego i w najbardziej efektywny sposób zabezpiecza przed ryzykiem ubóstwa, a aktywne korzystanie z czasu wolnego pozwala odbudowywać potencjał każdej jednostki.

W kolejnych dwudziestu latach głównym odnośnikiem zarówno dla zmian na rynku pracy, jak i w strukturze społecznej będą zmiany demograficzne. Będzie to stwarzać nowe wyzwania dla Polski, na które trzeba znaleźć odpowiedzi, co pozwoli uniknąć lub chociaż zminimalizować negatywne konsekwencje, jakie niesie ze sobą np. starzenie się społeczeństwa czy sukcesywne zmniejszanie się liczby osób w wieku aktywności zawodowej. Pomimo wysiłków i działań planowanych także w ramach tej strategii, których celem jest przeciwdziałanie występowaniu negatywnych trendów demograficznych, najprawdopodobniej w dającej się przewidzieć przyszłości nie da się ich zahamować. Wynikają one z przemian kulturowych i cywilizacyjnych wykraczających w dużej mierze poza możliwości oddziaływania na poziomie krajowym (np. przemiany modelu rodziny, zmiany w stylu życia, w którym coraz większe znaczenie odgrywa aktywne spędzanie czasu wolnego) czy też poprzez udział naszego kraju w Unii Europejskiej czy Radzie Europy.

Oznacza to, iż główny ciężar tej strategii winien zostać położony na dostosowanie się do nich. W związku z tym zdecydowanie na pierwszym miejscu należy postawić kwestie dostępu do zatrudnienia, co powinno prowadzić w kolejnych latach do sukcesywnego wzrostu liczby osób utrzymujących się z pracy. Przyjęta w 2010 roku strategia Europa 2020 zakłada, iż to właśnie praca jest najlepszym sposobem na uniknięcie wielu negatywnych konsekwencji starzenia się ludności, jak również spodziewanego w przyszłości wzrostu zagrożenia ubóstwem. Aby tego dokonać nie wystarczy tylko ukierunkowywanie przemian gospodarczych, tak aby ich priorytetem było tworzenie nowych miejsc pracy. Konieczne są również zmiany pozwalające osobom, które obecnie ze względu na niskie kwalifikacje, miejsce zamieszkania czy niedostateczny dostęp do usług publicznych nie mogą wykorzystywać swoich potencjałów, poradzić sobie z ich deficytami i w pełni uczestniczyć w życiu ekonomicznym i społecznym. Przyczyni się to do wzrostu liczby pracujących, co jest warunkiem koniecznym do przejścia od obecnie preferowanego, ale źle działającego modelu „*welfare state*” do modelu „*workfare state*” (państwo tak zarządzane, aby stworzyć maksymalnie dużej liczbie ludzi możliwości wykorzystywania potencjału i dzięki podejmowaniu akceptowalnego zatrudnienia unikać wykluczenia społecznego). Tylko tak uzupełniające się dwa priorytety (tworzenie miejsc pracy i aktywna polityka społeczna) powinny pozwolić uniknąć Polsce pułapki bierności i utraty szansy, jaką dają nam aktywne społeczeństwo, które jest w stanie wykorzystać swoje potencjały i czerpać nie tylko satysfakcję ekonomiczną, ale również i społeczną z bycia zatrudnionym.

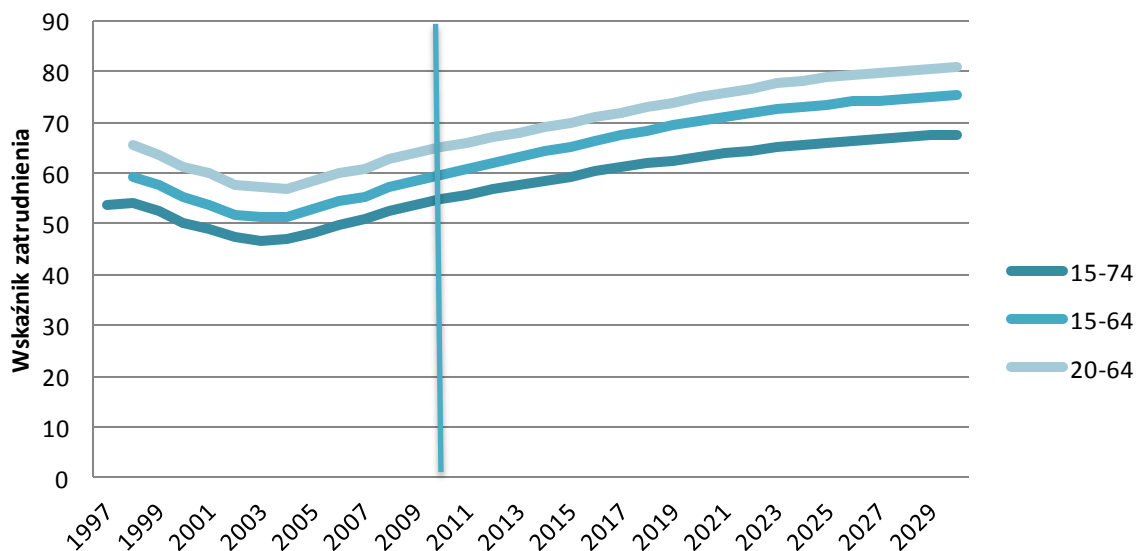
Priorytet wzrostu zatrudnienia

Truizmem jest powiedzenie, iż dobrobyt narodów wynika z pracy obywateli oraz jakości otoczenia instytucjonalnego, w jakim przyszło im pracować. Jednocześnie jednak ta prosta zasada dopiero niedawno odzyskała naczelną pozycję w działaniach podejmowanych przez poszczególne rządy państw rozwiniętych. Te z nich, które już dziś postępują w zgodzie z jej treścią mają świadomość, iż przy obecnych wyzwaniach demograficznych ich kraje bez wzrostu liczby zatrudnionych nie poradzą sobie w przyszłości, a w ślad za tym rzeczywistością stanie się obniżanie jakości życia i utrata znaczenia w globalizującym się świecie.

W perspektywie kolejnych lat kurczeniu się populacji towarzyszyć będzie prawdopodobnie zmniejszanie się liczby miejsc pracy. Proces ten będzie jednak wolniejszy niż w przypadku ogólnej liczby ludności. Jednocześnie zmieniać się będą sektory, w których zarówno tworzone, jak i tracone będą miejsca pracy. Zmieniać będzie się także zapotrzebowanie na kwalifikacje. Największymi zagrożeniami będą zatem z jednej strony malejąca liczba osób w wieku produkcyjnym, a z drugiej rosnące niedostosowanie umiejętności pracowników do oczekiwań nowoczesnego rynku pracy. Przy utrzymaniu dotychczasowych priorytetów tracone będą również potencjały ludzi młodych, którzy kończąc edukację nadal będą mieli problemy z uzyskaniem pierwszej, satysfakcjonującej ich pracy. Prognoza rynku pracy przygotowana przez Komisję Europejską w 2010 roku pokazuje, iż dla utrzymania potencjału rozwojowego UE do roku 2020 wskaźnik aktywności zawodowej powinien osiągnąć w grupie wiekowej 20-64 poziom 77,3% czyli o prawie 2 pkt proc. więcej niż dzisiaj. Stopa bezrobocia natomiast powinna spaść do 6,8%. W przypadku Polski ma to być odpowiednio 70,2% oraz 7,8%.

Oznacza to, iż aby nie pogorszyła się jakość życia, trzeba zaproponować taki model rozwoju, który z jednej strony kreował będzie nowe miejsca pracy, ale z drugiej umożliwił ich zajmowanie przez jak największą liczbę osób. Zgodnie z prognozą ludnościową GUS liczba osób w wieku aktywności zawodowej do roku 2030 zmniejszy się o ponad 3 mln. Oznacza to dwa razy szybszy spadek niż w przypadku ogólnej liczby ludności, co stwarza dodatkowe wyzwanie dla rynku pracy. Bez wzrostu zatrudnienia stracimy nie tylko szanse na rozwój, ale i narazimy się na ryzyko regresu ekonomicznego i społecznego. Na początku 2011 roku nadal udawało się utrzymywać dynamikę wzrostu liczby osób zatrudnionych. Nie oznacza to jednak, iż jest to gwarantowane w najbliższej przyszłości.

Rysunek 4.1 Docelowy wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-74, 15-64 oraz 20-64 do roku 2030



Źródło: Prognoza własna na podstawie wskaźników demograficznych oraz rynku pracy (GUS, Eurostat).

Osiągnięcie zakładanych stóp zatrudnienia w roku 2030 wymaga utrzymania w długim okresie pozytywnych trendów zapoczątkowanych w roku 2005.

Przejście od „welfare state” do „workfare state”

Priorytet wzrostu zatrudnienia to za mało, aby uniknąć negatywnych konsekwencji wyzwań jakie nas czekają w czasie kolejnych dwudziestu lat. Tak samo jak dla gospodarki zabójcze jest wysokie bezrobocie, tak samo negatywne jest zjawisko, w którym tworzone są wolne miejsca pracy, których nikt nie chce podjąć lub też nie ma na danym rynku pracy odpowiednio przygotowanych pracowników. Należy mieć przy tym świadomość, iż nawet najbardziej szczodry system zabezpieczenia społecznego nie jest w stanie zagwarantować takiej jakości życia, jakiej życzyliby sobie Polacy. Już obecnie Polska wydaje prawie 16% swojego PKB na system zabezpieczenia społecznego (patrz rozdział pt. Makroekonomiczne ramy rozwoju). Jednocześnie jednak tylko niecałe 1,5% wydajemy na pomoc dla rodzin oraz dla rodzin najuboższych.

Dlatego też uzupełnieniem priorytetu wzrostu zatrudnienia musi być stworzenie systemu zapewniającego każdemu obywatelowi dostęp do usług publicznych, które pozwolą zmniejszyć lub wyeliminować deficyty czy też dysfunkcje uniemożliwiające podjęcie pracy lub też skutkujące podejmowaniem zatrudnienia poniżej możliwości czy aspiracji. Kluczowe jest również przemodelowanie systemu transferów społecznych, tak aby z jednej strony trafiały one do osób, które wymagają realnego wsparcia, a drugiej stymulowały, poprzez ich motywujący charakter, do podejmowania zatrudnienia. Tak więc, niemożliwość podjęcia zatrudnienia nie może oznaczać skazania na wykluczenie. Zdecydowane jednak promowane są te działania, których skutkiem jest uzyskanie zatrudnienia na otwartym rynku pracy lub też podjęcie działalności gospodarczej.

„Workfare state” to nie tylko rynek pracy oraz system zabezpieczenia społecznego, to również odpowiednie systemy edukacji ustawicznej i ochrony zdrowia. Bez odpowiedniego systemu kształcenia przez całe życie nie uda się dostosować do wyzwań związanych ze zmianami popytu na kwalifikacje wynikającymi z postępu technologicznego i globalizacji oraz odpowiadać na oczekiwania pracodawców. Prognoza Komisji Europejskiej pokazuje, iż już do roku 2020 w ogólnej liczbie miejsc pracy będzie rosło zapotrzebowanie na pracowników wysoko i średnio kwalifikowanych (o ponad 16 mln osób). Spadało będzie natomiast zapotrzebowanie na pracowników niskokwalifikowanych (o 15 mln osób). Zmiany w systemie edukacji powinny być postrzegane szeroko, co oznacza że ich celem powinno być uzyskiwanie przez absolwentów, po zakończeniu zakładanej przez nich ścieżki edukacyjnej, zatrudnienia. Ważna będzie również elastyczność – czyli umiejętność ciągłego dostosowywania, a nawet zmieniania swoich kwalifikacji w ciągu kariery zawodowej. Nowoczesne postrzeganie systemu edukacyjnego oraz szkolnictwa wyższego wymaga ich połączenia z priorytetem wzrostu innowacyjności gospodarki i społeczeństwa. Dlatego też oba te zagadnienia, wpływające bezsprzecznie na kapitał ludzki, zostały omówione w rozdziale poświęconemu innowacyjności.

Zachowanie dobrego stanu zdrowia zależy przede wszystkim od powszechnej profilaktyki i dostępu do rehabilitacji. Odpowiednia profilaktyka pozwoli unikać zagrożeń związanych z masowymi chorobami cywilizacyjnymi, które skracają okres aktywności zawodowej. Skuteczna rehabilitacja umożliwić będzie szybki i efektywny powrót na rynek pracy tych, którzy w wyniku choroby czy też wypadku na jakiś czas musieli zrezygnować z zatrudnienia. Przede wszystkim jednak, odpowiedni poziom opieki zdrowotnej – w różnych jej wymiarach – jest warunkiem koniecznym poprawy dobrostanu społeczeństwa.

W przypadku tych osób, które z różnych przyczyn nie mogą pracować nowy model zakłada pełną z nimi solidarność. Transfery z zabezpieczenia społecznego uzupełniane przez system podatkowy powinny zapewniać takim osobom odpowiednią jakość życia.

Przyjęcie w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju w części poświęconej kapitałowi ludzkiemu dwóch, wskazanych na początku, głównych priorytetów uzupełnionych o szczegółowe instrumenty z innych obszarów polityki społecznej, powinno przynieść spodziewany efekt. Z jednej strony w długim okresie hamować negatywne trendy demograficzne, a z drugiej, pomimo ich występowania, zapewnić Polakom lepszą jakość życia.

Należy również pamiętać, iż te dwa priorytety powinny być orientowane nie tylko funkcjonalnie (por. cele strategiczne), ale również podmiotowo – w odniesieniu do poszczególnych etapów przebiegu życia i kariery zawodowej. To pozwoli lepiej dostosować poszczególne instrumenty do potrzeb artykułowanych na poszczególnych etapach życia.

Przy przyjęciu tych dwóch priorytetów, osiągnięcie celu głównego w perspektywie długookresowej będzie wymagało realizacji następujących **celów szczegółowych**:

- 1. wzrost poziomu aktywności Polaków, tak aby w roku 2030 stopa zatrudnienia wyniosła 75%;**
- 2. poprawa sytuacji demograficznej w sposób nieograniczający aktywności zawodowej rodziców oraz wykorzystanie rezerw demograficznych;**
- 3. poprawa spójności społecznej;**
- 4. poprawa stanu zdrowia społeczeństwa.**

W dalszej części rozdziału tak zdefiniowanym celom szczegółowym zostało przyporządkowane dziewięć z dwudziestu pięciu decyzji, które wyznaczają ścieżkę rozwoju Polski (oraz odpowiadające im kluczowe projekty):

Decyzje strategiczne powiązane z obszarem

3. Zbilansowanie systemu ubezpieczeń społecznych

Maksymalnie zbilansować (w latach 2012-2013) koszty utrzymania systemu ubezpieczeń społecznych (emerytalnych, rentowych, zdrowotnych) oraz przywrócić związek między składką a zakresem zabezpieczenia, tak aby ograniczyć generowanie bieżącego deficytu i długu publicznego w przyszłych latach.

4. Warunki dla wzrostu oszczędności i inwestycji

Wprowadzić rozwiązania instytucjonalne i podatkowe (w latach 2012-2015) promujące oszczędzanie i produktywnie inwestowanie na rzecz przyszłości poprzez przesunięcie ciężarów podatkowych na rzecz podatków konsumpcyjnych i stworzenie warunków dla oszczędzania na starość w efektywnym II Filarze i dodatkowych ubezpieczeniach III Filaru.

5. Aktywizacja rezerw na rynku pracy

Wdrożyć w latach 2012-2015 programy aktywizacji rezerw na rynku pracy, aby zwiększyć poziom zatrudnienia do 75% do 2030 r. (utrzymanie liczby zatrudnionych w 2020 r. na poziomie 16,5 mln osób i zwiększenie tej liczby do 17,5 mln w 2030), poprzez związanie osób niepełnosprawnych z otwartym rynkiem pracy, umożliwienie wcześniejszego startu młodych osób na rynku pracy, podniesienie aktywności zawodowej kobiet, realizację programów 50+ i 60+ oraz przygotowanie i rozpoczęcie procesu zrównania wieku emerytalnego obu płci i jego przesunięcie.

6. Łączenie ambicji zawodowych i aspiracji życiowych

Wdrożyć w latach 2012-2015 programy aktywizacji rezerw na rynku pracy, aby zwiększyć poziom zatrudnienia do 75% do 2030 r. (utrzymanie liczby zatrudnionych w 2020 r. na poziomie 16,5 mln osób i zwiększenie tej liczby do 17,5 mln w 2030), poprzez związanie osób niepełnosprawnych z otwartym rynkiem pracy, umożliwienie wcześniejszego startu młodych osób na rynku pracy, podniesienie aktywności zawodowej kobiet, realizację programów 50+ i 60+ oraz przygotowanie i rozpoczęcie procesu zrównania wieku emerytalnego obu płci i jego przesunięcie.

7. Lepszy start życiowy i zawodowy młodych

Zaprojektować i wdrożyć w latach 2012-2015 działania poprawiające warunki startu życiowego i zawodowego młodej generacji, ułatwiające wchodzenie młodych na rynek pracy (elastyczność zatrudnienia oraz warunki jego stabilizacji), zwiększające dostępność mieszkań, wyrównujące możliwość dostępu do różnego typu usług np. kredytów bankowych bez względu na formę zatrudnienia.

8. Polska krajem migracji netto

Przygotować instytucje publiczne, rynku pracy i społeczeństwo w latach 2012-2015 do wzrostu imigracji do Polski (od 2020 r.) poprzez wykorzystanie potencjału migracji poakcesyjnych i migracji powrotnych oraz stworzenie warunków wdrożenia polityki migracyjnej odpowiadającej na potrzeby rynku pracy i wspierającej proces integracji imigrantów.

9. Efektywny model usług publicznych

Zmienić model świadczenia usług publicznych (po dokonaniu audytu) w podstawowych obszarach (m.in. poprzez zewnętrzne kontraktowanie usług), aby poprawić ich skuteczność, efektywność finansową i jakość, a także zmodyfikować system pomocy społecznej tak, aby zasiłki i świadczenia w rzeczywisty sposób przyczyniały się do wychodzenia z wykluczenia społecznego oraz wspierały podejmowanie zatrudnienia.

10. Dostępność i wysoka jakość usług zdrowotnych

Wdrożyć zmiany do 2015 w systemie zdrowia powszechnego, których celem będzie poprawa dostępności, skuteczności i jakości usług medycznych (w tym rehabilitacji), głównie za sprawą wzrostu efektywności systemu ochrony zdrowia, istotnego wzmocnienia dobrze adresowanych działań profilaktycznych, uruchomienia dodatkowych źródeł finansowania opieki zdrowotnej.

11. Unowocześnienie i poprawa jakości edukacji oraz uczenia się przez całe życie

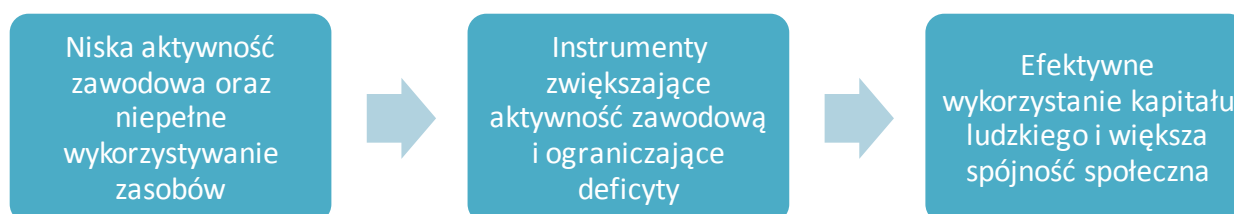
Zapewnić powszechną dostępność i wysoką jakość opieki oraz edukacji w przedszkolach i szkołach wszystkich poziomów i typów oraz ich zorientowanie na pobudzanie kreatywności

dzieci i młodzieży oraz przygotowanie do uczenia się przez całe życie, przy wykorzystaniu technologii informacyjno – komunikacyjnych (TIK) jako powszechnego narzędzia edukacyjnego, przy jednoczesnym zwiększaniu atrakcyjności zawodu nauczyciela oraz kształceniu nawyku korzystania z dóbr kultury.

12. Dopasowanie edukacji do potrzeb zmieniającej się gospodarki

Wykorzystać efektywniej indywidualne i publiczne inwestycje w edukację poprzez wzmocnienie kształcenia kluczowych kompetencji ogólnych, preferowanie krótszych form kursów zawodowych, realizowanych we współpracy z pracodawcami, podniesienie jakości, stworzenie oferty atrakcyjnych studiów o profilu praktycznym oraz wzmocnienie wagi studiów I stopnia tak, aby służyło to poprawie skuteczności transferu edukacja – rynek pracy.

Model dojścia do celu strategicznego



Cel szczegółowy 1. Wzrost poziomu aktywności Polaków tak, aby w roku 2030 stopa zatrudnienia wyniosła 75 proc.

Wstęp

Pomimo wzrostu aktywności Polaków jaki obserwowany jest od 2004 roku, nadal jest on o kilka punktów procentowych niższy niż w innych krajach OECD. Bez wzrostu aktywności zawodowej Polaków nie uda się nawet w perspektywie średniookresowej utrzymać procesu poprawy jakości życia tak, aby w ciągu kolejnych dwudziestu lat osiągnęła ona średnią dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Realizacja tego celu jest zależna w sposób pośredni lub bezpośredni od realizacji pozostałych celów strategicznych opisanych w tej części DSRK.

Cele operacyjne:

1.1 Zapewnienie opłacalności podejmowania legalnej pracy dla osób o niskiej zatrudnialności

System podatkowy, ubezpieczeń społecznych i zabezpieczenia społecznego muszą być skonstruowane w taki sposób aby podjęcie legalnego zatrudnienia przez zdolną do pracy osobę niepracującą lub kontynuacja aktywności zawodowej przez osobę pracującą zawsze wiązały się z istotnym wzrostem dochodów w skali gospodarstwa domowego. Aby tak się stało powyższe systemy powinny zostać poddane gruntownemu przeglądowi, aby możliwe było do roku 2015 ich zsynchronizowanie w taki sposób, aby stopa rzeczywistego, efektywnego opodatkowania dochodów z pracy dla niskich wynagrodzeń była możliwie niska, zaś dochód z pracy był podatkowo preferowany od dochodu ze świadczeń.

Ciężar osiągnięcia tego celu może spoczywać po stronie systemu podatkowego, gdzie możliwe jest zastosowanie odpowiednio wysokiego kosztu uzyskania przychodu (por. Makroekonomiczne ramy rozwoju), kwoty zwolnionej od opodatkowania lub innego mechanizmu preferencji podatkowej dla dochodów z pracy. Cel ten można też osiągnąć odpowiednio kształtując system świadczeń społecznych, o czym jest mowa w części tego rozdziału poświęconej zagadnieniom społecznym. Wybór najodpowiedniejszego zestawu rozwiązań powinien zostać dokonany do roku 2015. Wśród beneficjentów nowego systemu można wskazać np. osoby młode, które mogłyby otrzymywać wyższe wynagrodzenie w swojej pierwszej pracy, co zwiększyłoby ich skłonność do jej podejmowania.

Po roku 2020, poza opóźnieniem efektywnego wieku emerytalnego konieczne będzie utrzymanie bądź nawet rozwinięcie w systemach podatkowym oraz zabezpieczenia społecznego nacisku na promocję zatrudnienia osób w wieku około-emerytalnym (por. cel strategiczny drugi tej części strategii).

Kluczowy projekt IV.1: *Przygotowanie i przeprowadzenie zmian w systemie zabezpieczenia społecznego oraz podatkowym, tak aby zwiększyć opłacalność i skłonność do podejmowania pracy.*

- Zbadać znaczenie (dla płatników i państwa) zwiększenia wysokości kwoty wolnej od opodatkowania podatkiem dochodowym.
- Wprowadzić zmiany w systemie zasiłków i świadczeń społecznych, tak aby niektóre z nich (zasiłek dla

bezrobotnych, świadczenie rehabilitacyjne, dodatki stażowe) mogłyby być wypłacane przez pewien czas po podjęciu zatrudnienia.

- Dokonać dalszej dywersyfikacji zasiłków dla bezrobotnych, tak aby zwiększyć ich wysokość po utracie zatrudnienia i sukcesywnie obniżyć w przypadku nie podejmowania prób aktywizacji zawodowej przez bezrobotnego.
- Zwiększyć zakres wsparcia (dopłaty, kredyty itp.) dla osób, które decydują się podjąć zatrudnienie poza miejscem zamieszkania.

Projekt służy realizacji decyzji 5, 7 oraz 9

1.2 Efektywna aktywizacja bezrobotnych oraz biernych zawodowo

Powszechny system aktywizacji zawodowej nie powinien być ograniczony jedynie do bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem, ale również kierowany do osób dotychczas biernych zawodowo oraz pracujących, ale chcących zmienić pracę. W ramach systemu publicznego nie tylko w coraz większym stopniu otwierane powinny być usługi doradztwa zawodowego oraz pośrednictwa pracy, ale także szkoleniowe.

Jednocześnie najbardziej aktywne wsparcie skierowane powinno być do osób o niskiej zatrudnialności. Dla osiągnięcia jak największej efektywności, wsparcie to realizowane będzie poprzez system kontraktacji usług rynku pracy także poza publiczne służby zatrudnienia. Integralną częścią systemu kontraktacji będzie system płatności premiujący przede wszystkim skuteczną aktywizację najtrudniejszych klientów. Szczegóły systemu będą opracowywane i testowane w ramach projektów pilotażowych do roku 2015. Konieczne będzie również wprowadzenie systemu monitorowania efektów działań podejmowanych w stosunku do osób korzystających ze wsparcia urzędów pracy. Nagradzane powinno być zaangażowanie w podejmowane działania mające na celu przygotowanie do podjęcia zatrudnienia. Uchylenie się natomiast od obowiązków zawartych w przepisach powinno skutkować ograniczeniem praw do korzystania z systemu publicznego, tak jednak aby poszkodowani nie zostali członkowie gospodarstwa domowego.

Rozwój technologii opartych na Internecie spowoduje prawdopodobnie w perspektywie roku 2020 zniknięcie tradycyjnego pośrednictwa pracy. Można wyobrazić sobie, iż zamiast tego pojawią się narzędzia internetowe (np. na wzór dzisiejszych portali handlowych), które będą umożliwiały bezpłatny i natychmiastowy kontakt pracodawcy z pracownikiem. Dlatego też po roku 2020 urzędy pracy powinny przekształcić się w centra aktywizacji zawodowej, skoncentrowane głównie na doradztwie oraz podnoszeniu kwalifikacji zawodowych bezrobotnych i poszukujących pracy.

Kluczowy projekt IV.2: *Zmiana zasad funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia w kierunku zwiększenia ich efektywności w zakresie pośrednictwa i doradztwa zawodowego oraz wzrost udziału innych podmiotów w realizacji polityki rynku pracy.*

- Dokonać podziału w ramach urzędów pracy na część odpowiedzialną za realizację i kontraktację usług aktywizacyjnych oraz części odpowiedzialnej za rejestrację bezrobotnych oraz za dystrybucję zasiłków dla bezrobotnych (docelowo w systemie pomocy społecznej).

- Przenieść opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne z urzędów pracy lub przyjąć zasadę powszechnej dostępności do służby zdrowia dla obywateli polskich.
- Ograniczenie kategorii grup w szczególnej sytuacji na rynku pracy.
- Wprowadzenie do przepisów możliwości korzystania z pośrednictwa i doradztwa zawodowego urzędów pracy wszystkich obywateli.
- Zwiększenie kontraktacji usług rynku pracy poza urzędami pracy. Docelowo doprowadzenie do konkurencji pomiędzy instytucjami publicznymi i innymi o pozyskiwanie środków na prowadzenie polityki rynku pracy.

Projekt służy realizacji decyzji 5, 7 oraz 9.

1.3 Polityka migracyjna prymatu rynku pracy

Jednym z elementów wpływających na rynek pracy będzie uzupełnianie na nim niedoborów poprzez efektywną politykę migracyjną. Oznacza to, iż Polska będzie prowadzić aktywną politykę pozyskiwania obywateli innych państw, którzy będą uzupełniać strukturalne niedobory na polskim rynku pracy. Taki model zakłada również otwieranie się na zatrudnianie cudzoziemskich pracowników okresowych.

Wymagać to będzie przetestowania do roku 2015 różnych instrumentów pozyskiwania pracowników, których niedobór będzie odczuwalny w kolejnych latach. Pozwoli to Polsce włączyć się w rywalizację z innymi krajami o pozyskiwanie tych pracowników cudzoziemskich, którzy przynoszą największą wartość dodaną dla gospodarki. Konieczne będzie również wprowadzenie, około roku 2015, powszechnego systemu monitorowania aktualnych i przyszłych potrzeb rynku pracy opartego na analizach średnio i długookresowych oraz polityki integracyjnej (zobacz cel operacyjny w części dot. spójności społecznej). Jest to konieczne, aby polityka imigracyjna nie powodowała wypierania z zatrudnienia pracowników już będących na polskim rynku pracy.

Kluczowy projekt IV.3: *Zaprojektowanie i wdrożenie polityki imigracyjnej ukierunkowanej na uzupełnianie niedoborów pracowników na polskim rynku pracy, z uwzględnieniem zasady pierwszeństwa w dostępie do rynku pracy dla Polaków oraz obywateli UE, EOG i Szwajcarii.*

- Zaprojektowanie i wdrożenie efektywnego systemu monitorowania i prognozowania zmian w zakresie zapotrzebowania na rynku pracy.
- Przeprowadzenie zmian w systemie uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych za granicą.
- Zaprojektowanie i wdrożenie na zasadzie pilotażu systemu punktowego skierowanego do specyficznych grup cudzoziemców.
- Wprowadzenie stałej i opartej o jasne kryteria ścieżki legalizacyjnej – regularyzacja w oparciu o postępy w sferze integracji (*earned regularization*)
- Przeprowadzenie dyskusji i kampanii społecznej na temat komplementarnego a nie substytucyjnego charakteru zatrudniania cudzoziemców w Polsce – przygotowanie społeczeństwa do obecności imigrantów.

Projekt służy realizacji decyzji 5 oraz 8.

1.4 Powszechność łączenia aktywności zawodowej z opieką nad dziećmi oraz innymi obowiązkami rodzinnymi i innymi rodzajami aktywności

Godzenie życia zawodowego z życiem rodzinnym i społecznym jest jednym z warunków wzrostu aktywności zawodowej, szczególnie kobiet. Wymaga to zbudowania do roku 2015 systemu dostępu do usług publicznych pozwalających na aktywność zawodową przy jednoczesnym zapewnieniu właściwej opieki nad dziećmi (dodatковым efektem takiego działania będzie wzrost dzietności o czym mówimy szerzej w części tego rozdziału poświęconej zagadnieniom demograficznym) lub innymi osobami zależnymi. Priorytet powinien zostać nadany stworzeniu systemu bazującego na przemiennej opiece rodzicielskiej nad dziećmi oraz innym formom zorganizowanej opieki domowej, w tym w systemie opiekunek dziennych. Rozstrzygnięcia wymaga kwestia finansowania tego typu usług oraz generowania popytu na nie.

Do roku 2015 konieczne jest również nowe podejście do instrumentów uelastyczniających formy zatrudnienia. Tworzone środowisko regulacyjne oraz klimat społeczny, powinny zwiększać małe obecnie zainteresowanie elastycznymi formami zatrudnienia umożliwiającymi godzenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi oraz promować swobodne regulowanie czasu pracy w ramach umowy pomiędzy pracodawcą i pracobiorcą.

Wypracowywane rozwiązania powinny być w późniejszym okresie stale monitorowane tak, by promowały i pozwalały na wykorzystywanie w pracy rozwijających się technologii teleinformatycznych. Powinny one być także konstruowane nie tylko z myślą o rodzicach, ale także o osobach pragnących łączyć pracę zawodową z nauką, rehabilitacją, opieką nad innymi członkami rodziny lub inną aktywnością (np. nie uzależniać możliwości swobodnego dysponowania czasem pracy od faktu posiadania dzieci).

Jednocześnie wzrost produktywności pracy, a co za tym idzie realnych wynagrodzeń zwiększać będzie atrakcyjność podejmowania pracy w niepełnym wymiarze, co także poprawi relacje pomiędzy pracą i czasem wolnym. Oznaczać to będzie również, iż podejmowanie pracy w elastycznych formach zatrudnienia nie będzie oznaczać długotrwałego odkładania momentu usamodzielniania się ludzi młodych.

Kluczowy projekt IV.4: *Zapewnienie dalszego rozwoju elastycznych form zatrudnienia i umożliwienie przez to łączenia życia rodzinnego z karierą zawodową (umowy w niepełnym wymiarze czasu pracy, prace na zastępstwo, telepraca itp.).*

- Dokonanie audytu elastycznych form zatrudnienia pod kątem usunięcia barier dla ich podejmowania przez rodziców małych dzieci oraz opiekujących się osobami niesamodzielnymi.
- Przeprowadzenie zmian w zakresie wymogów BHP dla telepracy.
- Przeprowadzenie kampanii społecznej dotyczących możliwości wykorzystania elastycznych form zatrudnienia (w tym opartych na umowach cywilno-prawnych) dla łączenia życia rodzinnego i zawodowego.

Projekt służy realizacji decyzji 5, 6, 7, 11 oraz 12.

1.5 System edukacji szkolnej oraz szkolnictwa wyższego odpowiadający na zmieniające się potrzeby rynku pracy oraz efektywny i dostępny system edukacji ustawicznej

Jednym z kluczowych zadań powszechnego systemu edukacji poza nabywaniem ogólnej wiedzy, wyrównywania potencjałów dzieci i młodzieży oraz wydobywania talentów (co zostało omówione w części poświęconej innowacyjności) jest zapewnianie umiejętności ułatwiających absolwentom podejmowanie pierwszego, kluczowego dla późniejszej aktywności zatrudnienia lub też podjęcia działalności gospodarczej. Przyczyniłyby się do tego innowacyjne systemy nauczania (szkolne inkubatory przedsiębiorczości), które pozwoliłyby nabywać na wczesnym etapie umiejętności radzenia sobie na rynku pracy i gospodarce w roli przedsiębiorcy/pracodawcy.

Program nauki w szkołach już od najniższych poziomów będzie w sposób systematyczny obejmować trening aktywności poznawczej, kulturalnej i społecznej oraz będzie umożliwiać i promować taką aktywność. W tym celu poza regularnymi zajęciami lekcyjnymi szkoły publiczne i prywatne będą zobowiązane do oferowania (bądź uznawania odbywanych zewnętrznie) fakultatywnych zajęć dodatkowych polegających na aktywnym uczestnictwie w życiu ekonomicznym i społecznym. Będzie to miało wpływ na końcową ocenę ucznia.

Do roku 2015 konieczne jest również wdrożenie w życie istniejących już zamierzeń Ministerstwa Edukacji Narodowej przedstawiających kształcenie zawodowe w Polsce na system modułowy w znaczący sposób ułatwiający organizację kształcenia praktycznego uczniów. Do roku 2020 powinien także zostać zbudowany system państwowych wyższych uczelni zawodowych o profilach technicznych oferujących tytuły inżynierskie i licencjackie. System ten będzie rozbudowywany w oparciu o istniejące państwowe wyższe szkoły zawodowe, szczególnie te już oferujące naukę na kierunkach technicznych. Jednocześnie, z racji na niewielką liczbę takich placówek, tworzone będą szkoły nowe.

Należy także założyć, iż ani programy szkolne, ani umiejętności nauczycieli nie będą w stanie nadążyć za coraz szybszymi zmianami na rynku pracy wynikającymi z postępu technologicznego. Oznacza to konieczność zbudowania do roku 2020 systemu uzupełniania wiedzy zdobywanej w powszechnym systemie edukacyjnym przy uwzględnieniu preferencji i potencjału danego człowieka. Powinno to być realizowane w oparciu o infrastrukturę szkolną, ale również w oparciu o podmioty zewnętrzne.

Nie może być mowy o uzupełnianiu i pogłębianiu kwalifikacji bez efektywnego i powszechnego systemu kształcenia ustawicznego. Kluczowe jest stymulowanie popytu na kształcenie ustawiczne i kreowanie podaży odpowiadającej realnemu zapotrzebowaniu rynku pracy. Model ten powinien być opracowany do roku 2015 i zbudowany do roku 2020. Warty jest przemyślenia jest oparcie jego finansowania na montażu finansowym, w którym koszty udziału danej osoby w kształceniu ustawicznym byłyby solidarnie finansowane przez pracodawców, pracowników i budżet państwa.

Zbudowany zostanie również powszechny model uznawania kwalifikacji uzyskanych nieformalnie, co oznacza odejście od systemu akredytowania programów szkolnych do sprawdzania praktycznych umiejętności nabywanych w różny sposób (np. za granicą). Sprzyjać temu będzie planowane wprowadzenie krajowych ram kwalifikacji, przygotowanych na podstawie europejskich ram kwalifikacji, obowiązujących w innych krajach Unii Europejskiej. Ramy kwalifikacji powinny zostać wprowadzone przed 2015 rokiem, aby jak najszybciej pozwolić na dokonywanie oceny jakości nauczania.

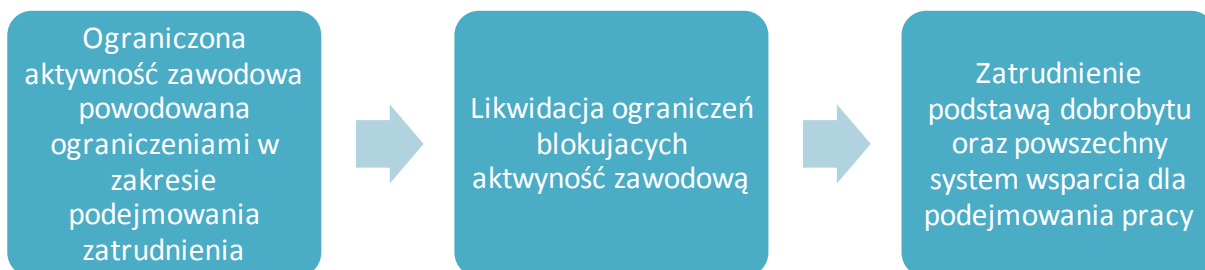
Po roku 2020, w ramach rozwoju nowych technologii oczekiwać należy coraz szybciej rosnącego popytu na usługi edukacyjne, szczególnie na kształcenie ustawiczne i na dokształcanie kadry nauczycielskiej. System edukacyjny będzie musiał znaleźć odpowiedź na te wyzwania. Pojawi się także konieczność rozbudowania bądź stworzenia specjalistycznego systemu kształcenia ustawicznego skierowanego do osób starszych.

Kluczowy projekt IV.5: *Zwiększenie dopasowania systemu edukacyjnego i kształcenia przez całe życie do potrzeb rynku pracy, a przez to ułatwienie transferu edukacja – rynek pracy, tak aby absolwenci maksymalnie szybko podejmowali lub powracali do zatrudnienia.*

- Zwiększenie liczby zajęć praktycznych zarówno w szkolnictwie zawodowym, jak i ogólnokształcącym oraz wyższym.
- Zbadanie możliwości wdrożenia (po wygaśnięciu środków z Europejskiego Funduszu Społecznego) nowego modelu korzystania z kształcenia ustawicznego, w którym koszty byłyby ponoszone w równych częściach przez pracownika, pracodawcę oraz budżet państwa (fundusz pracy).
- Wykreowanie większej i lepszej podaży oferty szkoleniowej (zwiększenie opłacalności prowadzenia szkoleń wysokiej jakości).
- Wprowadzenie zmian w rozliczeniach czasu pracy, tak aby możliwym było korzystanie z oferty kształcenia ustawicznego.
- Uwzględnienie cykli życia w ofercie szkoleniowej.

Projekt służy realizacji decyzji 5, 7, 9, 11 oraz 12.

Model dojścia do celu szczegółowego



Cel szczegółowy 2. Poprawa sytuacji demograficznej (w sposób nieograniczający aktywności zawodowej rodziców) oraz wykorzystanie rezerw demograficznych

Wstęp

Od początku okresu transformacji w Polsce obserwuje się bardzo szybki proces zmian demograficznych – włączając przemiany modelu rodziny, zmiany w sferze dzietności i struktury wiekowej. Z dostępnych prognoz demograficznych wynika jednoznacznie, że przy założeniu niezmienności trendów do roku 2030 należy się spodziewać depopulacji Polski (o około 1,3 mln) a także istotnych zmian w sferze struktury wiekowej ludności: liczba osób w wieku 60 lat i więcej zwiększy się do 10 mln (2030). Dodatkowo, zwłaszcza po roku 2015, spadać będzie udział w populacji osób w wieku aktywności zawodowej (GUS 2009) – por. tabela poniżej. Stwarza to szczególne ryzyka dla rozwoju społeczno-ekonomicznego w perspektywie kolejnych 20 lat, a także stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań dla polityki rozwoju. Oznacza bowiem nie tylko zmniejszenie liczby osób, które będą mogły być aktywne zawodowo, ale jednocześnie bardzo silne zwiększenie liczebności grup społecznych, które w dzisiejszym systemie są zdane na korzystanie ze wsparcia państwa.

Tabela 4.1 Prognozowane zmiany demograficzne w Polsce, 2010-2030

Kategoria	Autor prognozy	2010	2015	2020	2025	2030
Liczba ludności ogółem (w tys.)	GUS	38 092	38 016	37 830	37 438	36 796
	EUROSTAT	38 080	38 059	37 913	37 606	36 820
	IBS	38 170	38 298	38 259	37 963	37 461
Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi*	GUS	0,19	0,23	0,28	0,33	0,35
	EUROSTAT	0,19	0,23	0,28	0,34	0,36
	IBS	0,19	0,23	0,29	0,34	0,36

* Relacja liczby osób w wieku 65+ do liczby osób w wieku 15-64

Źródło: GUS; Eurostat; Maciej Bukowski red. 2010. *Zatrudnienie w Polsce 2008. Praca w cyklu życia*. Warszawa: IBS.

Analiza trendów demograficznych i prognozowanych zmian wskazuje, że w prezentowanym obszarze nie ma dylematu między działaniami nakierowanymi na zwiększenie dzietności, a tymi zmiernymi do zapewnienia wysokiej aktywności zawodowej. Nawet diametralne zmiany w sferze dzietności mogą przełożyć się na zwiększenie liczby aktywnych zawodowo dopiero w perspektywie kolejnych 20-25 lat. Oznacza to, że aby przygotować społeczeństwo i gospodarkę Polski na proces starzenia się populacji już dziś należy podejmować działania zmierzające do wykorzystania rezerw w sferze aktywności zawodowej i jej zwiększenia.

Cele operacyjne:

2.1 Wzrost współczynnika dzietności ogólnej

Wzrost dzietności poza zapewnieniem efektywnego godzenia aktywności zawodowej z opieką nad dziećmi wymaga również przyjęcia priorytetu ograniczania kosztów posiadania dzieci. Chodzi tu

zarówno o koszty tradycyjnie rozumiane (w szczególności koszty wychowania i edukacji dzieci), jak i koszty alternatywne, tzn. koszty rezygnacji z realizacji celów zawodowych. Ze względu na pogarszającą się sytuację demograficzną Polski oraz fakt, że rezultaty wdrażanych narzędzi będą widoczne dopiero w długim okresie, konieczne jest stworzenie nowego kompleksowego modelu polityki rodzinnej do 2015 roku.

Tabela 4.2 Najważniejsze instrumenty polityki rodzinnej w Polsce – stan bieżący

Narzędzie	Obecny stan legislacyjny
Opieka instytucjonalna nad dziećmi w wieku od 0 do 3 lat	Ustawa zakładająca możliwość tworzenia zróżnicowanych form opieki oraz zmieniająca wymogi odnośnie poszczególnych typów usługodawców weszła w życie w I kwartale 2011 roku
Urlop macierzyński	Długość urlopu macierzyńskiego wynosi – obligatoryjnie od 20 tygodni (dla pierwszego dziecka) do 37 tygodni (dla 4 i kolejnych dzieci) oraz fakultatywnie od 2 tygodni (pierwsze dziecko) do 4 tygodni (dzieci kolejne); długość urlopu ojcowskiego fakultatywnego zostanie wydłużona w 2012 i 2014 roku
Urlop ojcowski	Od 2010 istnieje możliwość wykorzystania 1 tygodnia tzw. urlopu ojcowskiego, jego długość zostanie wydłużona w 2012r. do 2 tygodni
Urlop wychowawczy	Długość urlopu wychowawczego wynosi maksimum 3 lata, może być on jednak podzielony na części, aż do końca czwartego roku życia dziecka. Urlop nie jest płatny, ale można w jego trakcie podjąć inną pracę zarobkową jeśli umożliwia ona opiekę nad dzieckiem.
Ulga podatkowa w związku z wychowywaniem dzieci	Ulga przysługuje na wszystkie dzieci poniżej 18. roku życia; w roku 2009 i 2010 wynosiła 1112,04 zł na każde dziecko (limit jest ustalany proporcjonalnie do okresu opieki w danym roku)
Świadczenia rodzinne – zasiłek rodzinny	Świadczenia wypłacane na podstawie kryterium dochodowego – obecnie obowiązuje stan na listopad 2009; najbliższa weryfikacja będzie miała miejsce w roku 2012; wysokość zasiłku rodzinnego wynosi od 68 zł na (dziecko do 5 lat) do 98 zł (między 18 a 24 rokiem życia) na dziecko miesięcznie
Świadczenia rodzinne - jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka, tzw. becikowe	Od 2005 roku rodzice każdego nowonarodzonego dziecka otrzymują 1000 zł; dodatkowe 1000 zł mogą otrzymać rodziny w trudnej sytuacji materialnej (kwalifikujące się do zasiłku rodzinnego), istnieje także możliwość uzyskania tzw. becikowego samorządowego; od listopada 2009 do lutego 2010 obowiązywał przepis warunkujący wypłatę becikowego od potwierdzenia faktu pozostawania pod opiekę lekarza najpóźniej od 10 tygodnia ciąży
Instrumenty antydyskryminacyjne w odniesieniu do rynku pracy	Zapisy antydyskryminacyjne w stosunku do kobiet w ciąży i opiekujących się dziećmi (a także ojców w okresie urlopu ojcowskiego), m.in. zakaz wypowiedzenia pracy lub rozwiązania umowy w okresie ciąży i urlopu macierzyńskiego, elastyczne form pracy i możliwość wpływania na czas pracy
Opieka nad dziećmi wymagającymi szczególnej pomocy	Projekt ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nad dzieckiem został przyjęty przez Radę Ministrów w 2010 roku.

Niezależnie od stanu zaawansowania prac legislacyjnych nad instrumentami polityki rodzinnej, w krótkiej perspektywie czasowej ich katalog zostanie uzupełniony o kolejne, które powinny przełożyć się na poprawę sytuacji rodzin z dziećmi. Kluczowe znaczenie dla wzrostu dzietności ma odpowiednio zastosowany *policy mix* z rozbudowanym systemem opieki instytucjonalnej, do którego dostęp nie powinien być ograniczony z powodów finansowych. Choć ustawa o opiece nad dziećmi w wieku od 0

do 3 lat zakłada możliwość świadczenia opieki bezpłatnej, zróżnicowanie form opieki (żłobki, opieka czasowa, kluby dziecięce), upowszechnienie opieki „przyszakładowej” z dominującą rolą sektora prywatnego oraz dofinansowanie opieki świadczonej indywidualnie, to istotne jest także zwiększenie dostępności (i jakości) opieki przedszkolnej i świetlicowej w szkołach. Dodatkowo, nie można zapominać, że rozwiązania ustawowe nie są wystarczające do wykreowania sprawnych i funkcjonalnych instytucji. Dlatego też konieczne są dalsze działania w tym obszarze, które powinny polegać przede wszystkim na stworzeniu mechanizmów finansowania placówek opiekuńczych oraz innych form opieki (np. usługi domowe świadczone na rzecz kilku rodzin). Poważną barierą rozwoju jest również negatywna percepcja zinstytucjonalizowanych form opieki nad małym dzieckiem. Konieczne jest więc urealnienie standardów świadczonych usług (zwłaszcza wobec rozluźnienia dotychczasowych wymagań) i ich kontrola. Wprowadzane rozwiązania powinny dawać swobodę wyboru, także tym rodzicom, którzy zdecydują się na rezygnację z kariery zawodowej i opiekę nad dziećmi.

W obecnej sytuacji demograficznej ważne jest nie tylko zwiększenie przeciętnej liczby urodzeń przypadającej na kobietę, ale również zmniejszenie odstępów między kolejnymi urodzeniami. Biorąc pod uwagę, że obecny stan wynika w dużej mierze z negatywnych doświadczeń związanych z pierwszą ciążą i okresem opieki nad dzieckiem kluczowe znaczenie mają działania zmniejszające negatywne konsekwencje posiadania pierwszego dziecka. W szczególności chodzi tu o promowanie partnerskiego modelu rodziny, zakładającego akceptowalny podział obowiązków między mężczyzn i kobiety (zmniejszanie znaczenia tzw. konfliktu kulturowego przejawiającego się w silnych stereotypach odnośnie ról kobiet i mężczyzn w społeczeństwie). Istniejące rozwiązania w zakresie urlopu ojcowskiego to pierwszy krok w tym kierunku, ale muszą być one promowane. Dodatkowo, warto rozważyć wydłużenie oraz obligatoryjność urlopów ojcowskich. Generalnie, urlopy wychowawcze powinny być zindywidualizowane (przykład urlopów zarezerwowanych wyłącznie dla ojców), cechować się elastycznością (możliwość łączenia opieki z pracą w niepełnym wymiarze czy przekazywanie prawa do urlopu wychowawczego najbliższemu członkowi rodziny) oraz relatywnie wysoką stopą zastąpienia. Ponadto konieczne jest zapewnienie łatwej dostępności do wsparcia dla rodzin mających problemy z wychowaniem dzieci. Chodzi tu m.in. o kwestie ochrony zdrowia oraz profesjonalnego doradztwa z zakresu rozwiązywania problemów wychowawczych i opiekuńczych.

Niezależnie od ww. działań w najbliższych kilku latach konieczna jest redefinicja i implementacja katalogu instrumentów pozwalających zmniejszyć tradycyjne koszty wychowania dzieci, zwłaszcza w rodzinach wielodzietnych. Wsparcie w tym zakresie realizowane obecnie jest powszechnie oceniane jako niewystarczające i nieefektywne. Głównym celem polityki rodzinnej w tym wymiarze powinno być z jednej strony unikanie narażenia na ubóstwo rodzin wielodzietnych (zmniejszenie kosztów wychowania i opieki na dzieckiem), z drugiej wydobywanie potencjałów poszczególnych członków rodziny. Dominujące znaczenie muszą mieć te instrumenty, które promują aktywność zawodową (np. podatkowe). Ten aspekt polityki rodzinnej jest omówiony szczegółowo w części poświęconej większej spójności społecznej.

Kluczowy projekt IV.6: *Promocja dzietności poprzez zmniejszenie kosztów związanych z opieką oraz wychowaniem dzieci, szczególnie wynikających z łączenia kariery zawodowej z życiem rodzinnym.*

- Monitorowanie realizacji nowych regulacji w zakresie opieki nad dziećmi w wieku 0-3 lat (w tym: kontrola standardów), promocja nowych rozwiązań legislacyjnych.
- Wprowadzenie nowych rozwiązań umożliwienie jak najszersze ich wykorzystanie (np. usługi opiekuńcze świadczone na rzecz kilku rodzin).
- Zwiększenie dostępności i poprawa jakości opieki przedszkolnej i świetlicowej (w szkołach) – szczególnie na terenach wiejskich.
- Realizacja działań nakierowanych na likwidację konfliktu kulturowego – promocja partnerskiego modelu rodziny, rozszerzenie zakresu wykorzystania urlopu ojcowskiego (wydłużenie i obligatoryjność).
- Wprowadzenie zmian w odniesieniu do urlopów wychowawczych – zindywidualizowane, elastyczne, z wyższą stopą zastąpienia oraz możliwość „przekazywania” innym członkom najbliższej rodziny.
- Wykorzystanie instrumentów finansowych promujących aktywność zawodową (np. podatkowych), ale i skoncentrowanie strumienia środków finansowych w grupie rodzin rzeczywiście potrzebujących.

Projekt służy realizacji decyzji 5, 6, 7 oraz 9.

Ze względu na powszechne już dzisiaj odracanie decyzji o posiadaniu potomstwa i wiążących się z tym ograniczeń natury biologicznej coraz większa liczba par ma problemy z zajściem w ciążę. Problem ten będzie się pogłębiał w przyszłości. Dlatego też konieczne będzie wdrożenie (w bliskiej perspektywie czasowej) wcześniej przyjętych decyzji dotyczących metod mogących wspomóc rodziny w zakresie posiadania dzieci (m.in. metody in vitro, w tym kwestii jej dofinansowywania ze środków publicznych). Ostatecznie przyjęta decyzja w tym zakresie powinna być poparta wynikami symulacji wskazujących, na ile dofinansowanie ze środków na ochronę zdrowia może wpłynąć na dostęp do procedur medycznych ratujących zdrowie i życie. Powinna także uwzględniać alternatywne formy wsparcia.

2.3 Powszechny aktuarialnie zbilansowany system emerytalny

Jedną z odpowiedzi na negatywne konsekwencje procesów demograficznych jest aktuarialnie zbilansowany system emerytalny. Z punktu widzenia finansów publicznych jego pozytywną stroną jest automatyzm dostosowania świadczenia do sytuacji demograficznej, przez co nie ma zagrożenia dla budżetu państwa. Z punktu widzenia jednostki, daje on szansę kontroli wysokości przyszłego świadczenia, a także zawiera wbudowany mechanizm promujący wydłużanie aktywności zawodowej (bo to jeden z warunków odpowiednio wysokiego świadczenia emerytalnego). W tym sensie wpisuje się w kluczową dla tego dokumentu zasadę równowagi pracy i życia.

Wprowadzany od 1999 roku powszechny system emerytalny od 2014 r. zapewni automatyczne dostosowanie wydatków na nowo przyznawane świadczenia emerytalne do zmieniających się warunków demograficznych. Krytycznym punktem pozostaje jednak, że niezależnie od wprowadzanych zmian od systemu tego wciąż istnieje wiele wyjątków, subsystemów oferujących świadczenia, które nie mają charakteru aktuarialnie zbilansowanego. W kontekście warunków demograficznych konieczne jest przeprowadzanie dalszych zmian, w kierunku wytyczonym przez system powszechny. Będzie to polegać na:

1) eliminacji elementów systemu emerytalno-rentowego pozwalających na wczesną dezaktywizację - kluczowe znaczenie miało uchwalenie ustawy o emeryturach pomostowych (2009), co prowadzi do stopniowego ograniczenia liczby osób uprawnionych do wcześniejszych świadczeń z powszechnego systemu emerytalnego; reforma ta powinna objąć w dalszej kolejności specjalne podsystemy branżowe (służby mundurowe), oferujące możliwość wczesnej dezaktywizacji zawodowej, a także te podsystemy, w przypadku których wysokość emerytury nie zależy od kwoty składek zgromadzonych w okresie aktywności zawodowej (górnictwo, wymiar sprawiedliwości, służby mundurowe); pełne uspojnienie systemu nie będzie możliwe bez zmian w sferze największego spośród niezbilansowanych aktuarialnie podsystemów emerytalnych, tj. system ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników (por. Regionalny wymiar polityki rozwoju);

2) zapewnieniu zachęt do kontynuacji kariery zawodowej - zmianom zmierzającym do unifikacji rozwiązań w sferze systemu emerytalnego, zwłaszcza tym ograniczającym dotychczasowe przywileje emerytalne powinny towarzyszyć regulacje zwiększające konkurencyjność wynagrodzeń pracowników objętych nowymi zasadami (dotyczy to zwłaszcza pracowników służb mundurowych), a także zmiany konstrukcji transferów kierowanych do osób w wieku przedemerytalnym, takich jak przysługujące wdowom i wdowcom renty rodzinne czy świadczenia przedemerytalne; konstrukcja tych instrumentów, które będą miały kluczowe znaczenie po roku 2020 wraz z zakładanym wydłużeniem wieku emerytalnego, powinna minimalizować ich negatywny wpływ na opłacalność podejmowania zatrudnienia i zachęcać do kontynuacji kariery zawodowej;

3) umożliwieniu kontynuacji/zmiany ścieżki kariery zawodowej między innymi poprzez stworzenie i rozwój systemu wspierającego procesy podnoszenia kwalifikacji i uczenia się przez całe życie – system ten winien dotyczyć nie tylko osób w wieku 50+, ale i osób młodszych.

Kluczowy projekt IV.7: *Ograniczenie bądź wyeliminowanie tych elementów systemu emerytalnego, które zniechęcają do kontynuacji pracy zawodowej i nie pozwalają na bilansowanie budżetu państwa.*

- Ograniczenie (w dłuższej perspektywie likwidacja) podsystemów branżowych.
- Powszechne wprowadzenie rozwiązań zapewniających bilansowanie systemu (w wymiarze aktuarialnym).
- Wprowadzenie regulacji stanowiących przeciwwagę dla traconych przywilejów emerytalnych – poprawa konkurencyjności wynagrodzeń w branżach / sektorach objętych reformą.
- Wprowadzenie zmian w sferze ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników: stopniowe włączanie rolników do systemu powszechnego, czemu towarzyszyć będą instrumenty przyspieszające / umożliwiające ekonomiczną transformację obszarów wiejskich.
- Wprowadzenie i promowanie powszechnego systemu uczenia się / doksztalcania dla osób w wieku 50+.

Projekt służy realizacji decyzji 3, 4, 5 oraz 9.

Zmianom zmierzającym do uspojnienia systemu powinny towarzyszyć działania:

- w krótkiej perspektywie czasowej: poprawiające efektywność funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych (wprowadzenie sub-funduszy pozwalających na różnicowanie strategii inwestycyjnych dla osób w różnej fazie kariery zawodowej, zewnętrzny *benchmarking*), oraz
- w dłuższej perspektywie czasowej: wspierające rozwój i popularność III filaru systemu emerytalnego.

Kluczowy projekt IV.8: *Stworzenie instytucjonalnych zachęt do dodatkowego oszczędzania na czas starości.*

- Realizacja działań zmierzających do zwiększenia efektywności OFE: stopniowe znoszenie limitów inwestycyjnych, różnicowanie strategii inwestycyjnych, zmiana zasad *benchmarkingu*.
- Zbadanie możliwości poszerzenia obecnie funkcjonujących instrumentów podatkowych zwiększających skłonność do oszczędzania w III filarze systemu.
- Promocja i popularyzacja wprowadzanych rozwiązań.

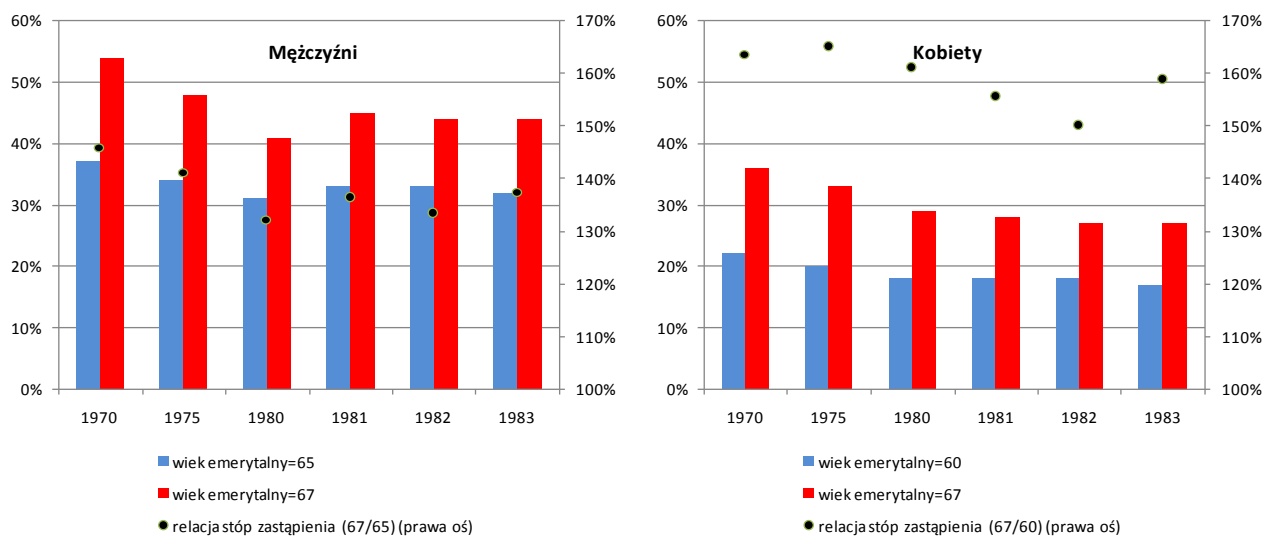
Projekt służy realizacji decyzji 4.

2.4 Wydłużenie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn

Niezależnie od zakładanych pozytywnych zmian w sferze dzietności kluczowym aspektem, który może ochronić przed zagrożeniami demograficznymi jest aktywizacja zawodowa, której celem ma być maksymalne wykorzystanie dostępnych zasobów pracy. Jednym z narzędzi jest podnoszenie wieku przechodzenia na emeryturę. W obecnej sytuacji proces ten wydaje się celowy z co najmniej kilku powodów:

- 1) argument spójnościowy gdyż w obowiązującym w Polsce systemie emerytalnym tylko odpowiednio długa aktywność zawodowa daje szansę na relatywnie wysoką stopę zastąpienia – wydłużenie wieku emerytalnego z 60 do 67 lat zwiększa oczekiwaną emeryturę kobiet o 50-70%, w przypadku mężczyzn zmiana z 65 do 67 lat daje efekt powyżej 30% (w zależności od długości okresu składkowego) (por. poniższy rysunek);

Rysunek 4.2 Stopy zastąpienia* dla kobiet i mężczyzn urodzonych między 1970 a 1983 rokiem w zależności od wieku emerytalnego



* Średnia ze stóp zastąpienia dla profili wg poziomu wykształcenia, ważona udziałami profili w danej kohordzie

Źródło: Maciej Bukowski, Piotr Lewandowski. 2011. *Czy należy się bać podniesienia wieku emerytalnego*. IBS Policy Paper 1/2011. Warszawa: IBS.

- 2) argument konkurencyjności, bowiem ze względu na postępujący proces starzenia się populacji tylko podnosząc wiek wyjścia z rynku pracy możliwe jest powstrzymanie spadku liczby pracujących;
- 3) argument fiskalny sprowadzający się do możliwości rozszerzenia bazy podatkowej o osoby wcześniej wychodzące z rynku pracy (według szacunków IBS korzyść fiskalna związana z wydłużeniem wieku emerytalnego może w perspektywie 2020 roku wynieść 1,3% PKB);
- 4) argument aktywności, bowiem doświadczenia wielu krajów wskazują, że długa aktywność zawodowa zwiększa szanse zachowania sprawności i chroni przed wykluczeniem społecznym.

Niezależnie od przedstawionych powyżej argumentów decyzja o wydłużaniu wieku emerytalnego stanowić będzie istotny sygnał dla społeczeństwa, jaki jest pożądany kierunek zmian w przyszłości.

Proponowane **kalendariusz zmian** jest następujące (zmiany nie dotyczą osób w wieku 55 i więcej lat):

2010-2015 – ostateczny wybór modelu stopniowego podnoszenia i zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, przygotowanie i przyjęcie aktów legislacyjnych

2015 – rozpoczęcie procesu zmian w jednym z proponowanych wariantów

Wariant I:

Stopniowe wydłużanie wieku emerytalnego od 2015 roku:

- kobiety: osoby urodzone w roku 1955 – podniesienie wieku o pół roku, w roku 1956 o 1 rok, w roku 1957 o 1,5 roku itd.,
- dla mężczyzn analogiczny proces rozpocząłby się w roku 2024,

Polska 2030

- w 2028 roku osiągnięty zostałby docelowy wiek emerytalny (67 lat) dla kobiet urodzonych w 1968 roku oraz mężczyzn urodzonych w 1963 roku.

Wariant II (elastyczny):

- wariant ten zakłada nieco szybszy, ale jednocześnie w pełni elastyczny proces dostosowań,
- po osiągnięciu tzw. elastycznego wieku emerytalnego 60 lat dla kobiet i 65 lat mężczyzn, każda osoba miałaby możliwość wypłacania świadczenia w wysokości połowy swojej przyszłej emerytury,
- wysokość emerytury byłaby dwukrotnie zwiększana w momencie osiągnięcia nowego – docelowego – wieku emerytalnego równego 67 lat.

2028 – osiągnięcie nowego wieku emerytalnego równego 67 lat dla obu płci.

Stopniowemu podnoszeniu wieku emerytalnego muszą towarzyszyć instrumenty, które pozwolą na dłuższe efektywne funkcjonowanie na rynku pracy, a przez to pełne wykorzystanie potencjału rezerw demograficznych. W szczególności chodzi tu o instytucjonalne zachęty do wydłużania okresu zatrudnienia, choćby w niepełnym wymiarze czasu pracy, takie jak np. wprowadzenie możliwości pobierania częściowej emerytury przez osoby, które osiągnęły ustawowy wiek emerytalny, a które chciałyby kontynuować pracę (por. wariant II). Przed wejściem w życie regulacji zakładających wydłużenie wieku emerytalnego należy zbadać możliwość udzielania okresowego powszechnego urlopu diagnostyczno-rehabilitacyjnego, którego celem byłoby zminimalizowanie potencjalnych skutków wypalenia zawodowego oraz szybkie zdiagnozowanie chorób, które w przyszłości mogłyby powodować szybszą dezaktywizację zawodową.

Ważne jest również tworzenie warunków do rozwoju gospodarki pozwalającej wykorzystać potencjał osób w zaawansowanym wieku (srebrna gospodarka) – w dużej mierze będą to instrumenty wspierające aktywność sektora prywatnego.

Kluczowy projekt IV.9: *Przeprowadzenie debaty społecznej oraz wypracowanie optymalnego modelu pozwalającego na zrównanie i wydłużenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.*

- Przeprowadzenie eksperckiej dyskusji na temat modelu zmian.
- Przeprowadzenie szeroko zakrojonej debaty publicznej, której celem będzie przedstawienie uwarunkowań wprowadzanych zmian – wykazanie ich nieuchronności i wynikających z nich efektów (w wymiarze indywidualnym i dla budżetu państwa).
- Wdrożenie zmian – rozłożone w czasie (wg jednego z proponowanych algorytmów).
- Realizacja działań wspierających rozwój srebrnej gospodarki (w szczególności nakierowanych na sektor prywatny).

Projekt służy realizacji decyzji 3, 4, 5, 9 oraz 10.

2.5 Zwiększenie skali dostępu do opieki instytucjonalnej dla osób starszych (w tym opieki nad osobami niesamodzielnymi)

Brak rozwiniętego sektora opieki długoterminowej prowadzi nie tylko do pogorszenia sytuacji osób wymagających opieki, ale również wydatnie zmniejsza poziom aktywności zawodowej. Dostępne badania wskazują, że opieka ta jest wciąż domeną innych członków gospodarstwa domowego, którzy z tego względu ograniczają swoją aktywność na rynku pracy. Co istotniejsze, w obliczu

prognozowanych zmian demograficznych obecnie obowiązujące rozwiązania nie będą trafiały do osób ich rzeczywiście potrzebujących.

Konieczne są więc gruntowne zmiany w systemie opieki nad osobami niesamodzielnymi, tak by odpowiadał on w pełni na wyzwania demograficzne. Zmodyfikowany system powinien opierać się na upowszechnieniu dostępności do wysokospecjalistycznych usług opieki nad osobami niesamodzielnymi. Będzie się on opierać na dwóch filarach: systemie wsparcia rodzinnego i sąsiedzkiego oraz opiece instytucjonalnej (w tym zakresie konieczne jest określenie jasnych i realistycznych standardów dla prywatnych świadczeniodawców). Należy również założyć wprowadzenie koncepcji czeku-bonu na usługi opiekuńcze umożliwiające swobodny wybór formy opieki (z uwzględnieniem opieki rodzinnej). Ze względu na dynamikę zmian demograficznych proces reformowania systemu opieki długoterminowej może przebiegać dwuetapowo:

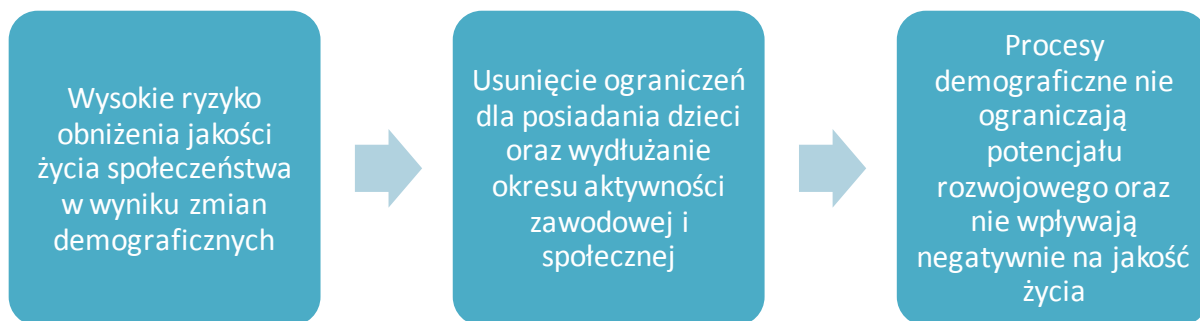
- **pierwszy etap (2010-2020)** będzie polegał na podniesieniu efektywności i uszczelnieniu obecnego systemu, w tym zmiany w zakresie orzecznictwa oraz zniesienie obligatoryjności świadczenia ze względu na kryterium wiekowe,
- **drugi etap (po roku 2020)** będzie w dużej mierze zależny od skutków zmian w systemie opieki; ze względu na bardzo wysokie ryzyko niesamodzielnności i drastyczny wzrost liczby osób na to ryzyko narażonych rozważyć należy wprowadzenie modelu budżetowo-ubezpieczeniowego zakładającego dobrowolne / powszechne ubezpieczenia od ryzyka niesamodzielnności.

Kluczowy projekt IV.10: Wprowadzenie nowych rozwiązań zapewniających powszechność opieki nad osobami niesamodzielnymi oraz poszerzenie oferty opieki instytucjonalnej, tak aby odpowiedzieć na wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa i zapewnić wsparcie rodzinom, w których znajdują się osoby niesamodzielne.

- Zakończenie publicznej dyskusji podsumowanej sformułowaniem spójnej wizji systemu opieki nad osobami niesamodzielnymi.
- Zdefiniowanie niesamodzielnności i systemu oceny stopnia niesamodzielnności.
- Poprawa efektywności systemu orzecznictwa.
- Określenie katalogu świadczeń (w zależności od stopnia niesamodzielnności).
- Opracowanie minimalnych standardów usług opiekuńczych.
- Zmiana zasad przyznawania dodatku pielęgnacyjnego (odejście od zasady automatyzmu i powiązanie świadczenia z orzeczeniem o niesamodzielnności).
- Wprowadzenie czeku na usługi opiekuńcze umożliwiającego swobodne dysponowanie przyznanym świadczeniem.
- Przeprowadzenie debaty publicznej i podjęcie decyzji na temat ubezpieczenia od ryzyka niesamodzielnności.
- Adresowanie kwestii podaży osób świadczących usługi opiekuńcze (także z uwzględnieniem możliwości rekrutacji cudzoziemców).
- Promocja wprowadzanych rozwiązań, której celem będzie upowszechnienie rozwiązań odwołujących się do instytucji pozarodzinnych (od opieki rodzinnej do rynku usług opiekuńczych).

Projekt służy realizacji decyzji 3, 4, 5, 9 oraz 10.

Model dojścia do celu szczegółowego



Cel szczegółowy 3. Poprawa spójności społecznej

Wstęp

Spójność społeczna w nowym wymiarze powinna łączyć ze sobą dwa zadania: wspierać zatrudnianie osób mających problemy z podjęciem pracy oraz zapewniać odpowiedni poziom zabezpieczenia społecznego tych, którzy z powodu różnych deficytów nie mogą czerpać dochodów z pracy. Istotne jest więc stosowanie takich instrumentów wyrównawczych, aby podejmowanie zatrudnienia stało się najbardziej efektywnym sposobem unikania wykluczenia społecznego. Świadczenia nie powinny stanowić alternatywnego źródła utrzymania dla beneficjentów, choć mogą stanowić wsparcie dla ich uzyskiwania, szczególnie w formie motywującej do przejścia z bierności do aktywności na rynku pracy.

Wspieranie wzrostu liczby pracujących jest również jednym z trzech głównych priorytetów Unii Europejskiej w perspektywie 2020 roku. W dokumencie prezentującym strategię gospodarczo-społeczną UE do roku 2020 stwierdza się, iż „rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu polega na wspieraniu gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia”.

Takie priorytety w zakresie polityki społecznej pozwolą na zmianę logiki jej realizacji: zamiast reagować na zróżnicowania dochodowe powinna ona zmniejszać, nabywane na różnych etapach życia, deficyty będące przyczyną większości problemów społecznych. W wielu przypadkach deficyty te powodują trudności w podejmowaniu zatrudnienia lub też pracę poniżej aspiracji, co z kolei prowadzi do niewykorzystywania potencjałów poszczególnych ludzi, czego w efekcie rośnie narażenie na ubóstwo. Poprawa spójności społecznej wymaga stworzenia również powszechnie dostępnego systemu usług publicznych ukierunkowanych na wspieranie radzenia sobie z deficytami, co będzie prowadzić do podjęcia zatrudnienia oraz ograniczenia zakresu wykluczenia społecznego. Jednocześnie w przypadku osób nie mogących czerpać dochodów z pracy, poprawa jakości ich życia nastąpi poprzez przebudowę i zwiększenie efektywności systemów zabezpieczenia społecznego, tak aby uzyskiwały one większe niż do tej pory wsparcie.

Cele operacyjne:

3.1 Wprowadzenie zmian w systemie świadczeń, tak aby wsparcie trafiło do grup realnie ich potrzebujących.

W znacznej mierze świadczenia społeczne nie trafiają do osób najbardziej ich potrzebujących, a przez to nie realizują w pełni celu dla którego zostały stworzone. Nie zmniejszają zasadniczo ryzyka ubóstwa. Według danych przedstawionych w raporcie Polska 2030 jedynie niewiele ponad 10% całości środków trafia do najbiedniejszych 10% społeczeństwa.

W przypadku świadczeń społecznych konieczne jest przyjęcie dwóch perspektyw: indywidualnej i gospodarstwa domowego. Choć przyznanie świadczenia indywidualnego (zasiłek dla bezrobotnych, świadczenia chorobowe, świadczenia dla niepełnosprawnych oraz stypendia) może, w niewielkim stopniu, poprawiać sytuację gospodarstwa domowego, to jednak świadczenia przyznawane w oparciu o kryteria indywidualne, powinny pomagać w rozwiązywaniu problemów jednostki, a nie

gospodarstwa domowego. Taka sytuacja prowadzi do zdecydowanego ograniczania efektywności ich oddziaływania i wymaga zmiany podejścia. Świadczenia indywidualne powinny służyć w zdecydowanie większym niż obecnie wymiarze, zapewnianiu dostępu do usług publicznych, czego efektem powinno być podjęcie zatrudnienia.

Świadczenia adresowane do gospodarstw domowych (świadczenia rodzinne, z tytułu ubóstwa, dodatki mieszkaniowe oraz transfery indywidualne) powinny z kolei pozwalać na wydobywanie potencjałów wszystkich jego członków poprzez minimalizowanie kosztu dostępu do usług opiekuńczych czy edukacyjnych. Do gospodarstw domowych powinny być również adresowane rozwiązania zwiększające dochody z pracy, poprzez m.in. odpowiednio zaprojektowany system podatkowy. W przypadku gospodarstw domowych konieczne będzie w perspektywie 2015 roku wprowadzenie zmian odnoszących się do przemian w zakresie modelu rodziny. W perspektywie kolejnych pięciu lat konieczne będzie zrównanie w prawach osób, które funkcjonują w nieformalnych ale stałych związkach. Z jednej strony pozwoli to na wyeliminowanie zjawiska „fałszywych rozwodów”, z drugiej zwiększy zakres świadczeń dla gospodarstw domowych oczekujących wsparcia.

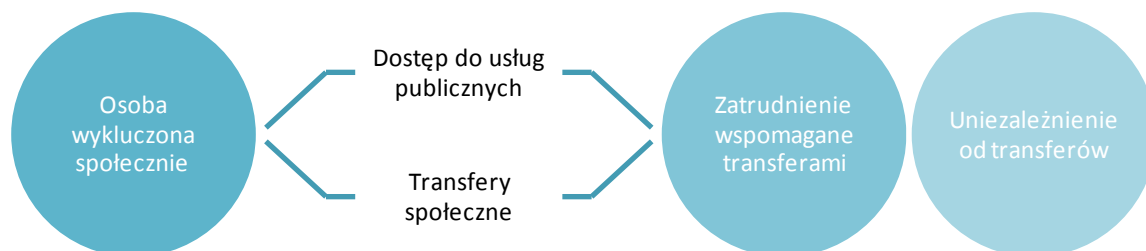
Zmiana redystrybucji środków powinna także odzwierciedlać kompromis pomiędzy świadczeniami powszechnymi, przyznawanymi bez sprawdzania kryterium dochodowego oraz świadczeniami, opartymi na analizie sytuacji danej osoby czy gospodarstwa domowego. Ograniczeniu ulec powinny świadczenia powszechne. Nie musi to jednak polegać na całkowitej ich likwidacji. Ich przyznawanie i wysokość powinny być w większym stopniu oparte na realnych potrzebach. Świadczenia powszechne powinny być natomiast stosowane w przypadkach nie budzących kontrowersji, co do realizacji konkretnego celu (np. w przypadku rodzin wielodzietnych, z dzieckiem niepełnosprawnym itp.). Każdej decyzji odejścia od systemu powszechnego musi także towarzyszyć analiza kosztów utrzymywania systemu weryfikacji uprawnień.

Nowy system świadczeń społecznych powinien wspierać zwiększanie aktywności zawodowej i zapobiegać wykluczeniu społecznemu. Zakłada to konieczność zbudowania do roku 2020 powszechnego dostępu do usług publicznych pozwalających na utrzymanie lub podjęcie zatrudnienia. Powinien być on oparty na współpracy różnych podmiotów: publicznych, pozarządowych i prywatnych. Wymaga to również wprowadzenia zasady, iż głównym celem transferów społecznych jest doprowadzenie beneficjentów do podjęcia zatrudnienia dobrej jakości (nie dotyczy to osób, które z różnych powodów nie są w stanie podjąć zatrudnienia). Pozwoliłoby to kontynuować wsparcie nawet w sytuacji gdy beneficjent otrzymuje dochody z pracy. Wydaje się być to szczególnie ważne dla ludzi młodych w pierwszym, po zakończeniu przez nich edukacji, okresie. Pozwoli również ograniczyć zjawisko „pracujących biednych”. Utrzymanie świadczenia pełniłoby tutaj funkcję stymulującą i wspierającą, przez pewien czas, podejmowanie zatrudnienia. Poprawiałoby również relacje pomiędzy świadczeniem, a dochodami z pracy.

Dobry przykład to tzw. „pracujący biedni”, czyli osoby, które pomimo zatrudnienia nie poprawiają swojej sytuacji, co zdecydowanie zniechęca ich do aktywnego poszukiwania pracy. W ich przypadku pozostawienie im wyższej sumy wynagrodzenia netto czy też pozostawienie przez pewien czas danego świadczenia społecznego (np. zasiłku rodzinnego) stymulowałoby podejmowanie zatrudnienia.

Jednocześnie, w nowym podejściu część świadczeń społecznych będzie uzależniona od udziału w programie aktywizującym lub też ograniczającym daną dysfunkcję czy deficyt (np. rehabilitacja, edukacja itp.). Wykorzystane zostaną doświadczenia aktywnych programów rynku pracy.

Schemat wyglądałby następująco:



Reformy systemu winny być wdrażane stopniowo, w pakietach odnoszących się do ośmiu kwestii społecznych (choroba, macierzyństwo, inwalidztwo, śmierć żywiciela, wypadek przy pracy, bezrobocie, starość, konieczność poniesienia nagłych wydatków).¹ Do roku 2015 – najpóźniej do roku 2020 - mogłyby być zrealizowane działania w zakresie świadczeń z tytułu choroby, macierzyństwa, inwalidztwa oraz wypadków przy pracy. Natomiast po roku 2020 w zakresie bezrobocia, starości oraz konieczności poniesienia nagłych wydatków. Wydaje się, iż w przypadku świadczeń z tytułu śmierci żywiciela nie ma obecnie powodu do zmiany zasad.

Po roku 2020, wraz ze zmianami demograficznymi i wynikającymi z nich przemianami na rynku pracy należy spodziewać się zmniejszenia wydatków z tytułu bezrobocia (wzrost liczby pracujących), czy wypadków przy pracy (zmiana struktury zatrudnienia w kierunku usług). Powinno pozwolić to uzyskać dodatkowe środki na aktywne formy wspierania poszukujących pracy. Jednocześnie można oczekiwać wzrostu częstotliwości zachorowań na nowe choroby zawodowe związane ze zmianą form zatrudnienia. Będzie to wymagało nowych typów świadczeń społecznych czy form wsparcia dla utrzymywania aktywności zawodowej.

Kluczowy projekt IV.11: Zapewnienie lepszej adresowalności świadczeń i zasiłków, tak aby z jednej strony stymulowały i wspierały korzystanie z usług publicznych oraz z drugiej ograniczały ryzyko marginalizacji spowodowanej ubóstwem.

- Przeprowadzenie zmian w systemie zasiłków i świadczeń, tak aby jasno rozdzielone zostały ich funkcje aktywizacyjne (ułatwienie i zwiększenie opłacalności wejścia/powrotu na rynek pracy) od funkcji czysto socjalnych zapewniających maksymalne ograniczenie wykluczenia społecznego wśród grup najbardziej na to narażonych.
- Powiązanie systemu zasiłków i świadczeń z systemem usług publicznych, tak aby transfery społeczne

¹ W literaturze przedmiotu najczęściej stosuje się termin „ryzyka społeczne”. Jednocześnie zaliczenie do ryzyk społecznych macierzyństwa budzi kontrowersje, dlatego też w tekście posłużono się terminem „kwestie społeczne”.

umożliwiły w większym stopniu korzystanie z nich osobom zagrożonym lub wykluczonym społecznie.

- Zwiększenie w systemie zabezpieczenia społecznego indywidualnego charakteru zasiłków i świadczeń społecznych.
- Zrezygnowanie ze świadczeń, które nie realizują celu dla którego zostały powołane.

Projekt służy realizacji decyzji 5, 7 oraz 9.

3.2 Solidarność pokoleń w wymiarze spójności społecznej czyli w pierwszym etapie koncentracja na zmniejszeniu ryzyka ubóstwa wśród dzieci, natomiast w kolejnym na utrzymaniu ryzyka ubóstwa osób powyżej 60 roku życia na obecnym poziomie.

W perspektywie kolejnych dwudziestu lat nastąpią w Polsce zdecydowane zmiany w ryzyku ubóstwa dla poszczególnych grup społecznych. O ile obecnie jest ono najwyższe dla rodzin wielodzietnych, to od roku 2020 będzie ono dotyczyć osób powyżej 60 roku życia. O ile w pierwszym przypadku przedsięwzięcia wykluczeniu będzie polegać na łączeniu świadczeń społecznych oraz instrumentów systemu podatkowego, tak w drugim powinno polegać na sprawnie funkcjonującym systemie emerytalnym uzupełnianym o instrumenty pozwalające wydłużyć okres aktywności zawodowej (w tym na podniesieniu wieku emerytalnego) oraz wypłat z systemu emerytalnego.

W przypadku rodzin z dziećmi konieczne jest rozstrzygnięcie czy system wsparcia będzie powszechny, a na ile uzależniony od liczby dzieci w rodzinie. Jeśli celem polityki jest zmniejszenie ryzyka ubóstwa u dzieci wskazane jest ukierunkowanie nowego systemu na zapewnienie im bezpłatnego dostępu do usług publicznych, a nie na proste transfery do rodzin z dziećmi. Jest to jednak trudne w pierwszym okresie życia dzieci, w którym nie korzystają one z instytucjonalnych form opieki. W późniejszym okresie życia usługi te mogą oferować przedszkola i szkoły. Usługami publicznymi są tutaj działania zmierzające do wyrównywania deficytów wynikających z niskich dochodów danego gospodarstwa (darmowe obiady, podręczniki, dostęp do kultury, itp.). Takie podejście wymaga wprowadzeniu instrumentów zapobiegających stygmatyzacji dzieci korzystających ze wsparcia.

W przypadku dzieci konieczny jest powrót do funkcji prewencyjnej przedszkola/szkoły. Chodzi tu o wczesną identyfikację chorób czy innych dysfunkcji, przeciwdziałanie zaniedbaniom wynikającym z deficytów gospodarstwa domowego (wyrównywanie szans) czy też zapobieganie przemocy.

W pierwszym etapie, do roku 2015, konieczne jest wprowadzenie zwiększonego wsparcia dla rodzin wielodzietnych, poprzez m.in. zwiększenie wsparcia z tytułu zagrożenia wykluczeniem społecznym. Analizy efektywności transferów społecznych pokazują, iż to właśnie w przypadku świadczeń rodzinnych oraz dotyczących wykluczenia społecznego jest ona największa i w największym stopniu zmniejsza zagrożenie ubóstwem.

Kluczowy projekt IV.12: *Zapewnienie realnego wsparcia dla rodzin wielodzietnych zabezpieczającego je przed ryzykiem wykluczenia społecznego.*

- Stworzenie nowego modelu wsparcia dla rodzin wielodzietnych uwzględniającego liczbę dzieci (wypracowanie nowych instrumentów wsparcia, których celem byłoby zapobieganie wykluczeniu społecznemu i wykorzystywanie potencjałów rodziców oraz dzieci poprzez umożliwienie niestygmatyzującego korzystania z usług społecznych).
- Przemodelowanie instrumentów wsparcia z zakresu pomocy społecznej, tak aby w efektywny sposób wspierały one potrzeby poszczególnych rodzin wielodzietnych, z uwzględnieniem miejsca ich zamieszkania.
- Zapewnienie rodzinom wielodzietnym w kryzysie odpowiedniego wsparcia psychologicznego i interwencyjnego.

Projekt służy realizacji decyzji 7 oraz 9.

W drugim etapie w latach 2015-2020 konieczne będzie wprowadzenie całościowych zmian w systemie pomocy społecznej, tak aby po roku 2020 można było odpowiedzieć na zwiększone ryzyko wzrostu zagrożenia ubóstwem osób starszych. Ograniczenie wzrostu ryzyka ubóstwa osób 60+ powinno zostać jednak osiągnięte poprzez wydłużanie okresu aktywności zawodowej oraz sprawne funkcjonowanie systemu emerytalnego. System zabezpieczenia społecznego powinien przede wszystkim zapewnić dostęp do nowoczesnych usług rehabilitacyjnych i zdrowotnych wydłużających życie w zdrowiu oraz stymulować rozwój usług pozwalających pozostawać aktywnymi społecznie. Kluczowe są tutaj również kwestie związane z rozwojem tzw. srebrnej gospodarki (*silver economy*) nie ograniczającej aktywności i umiejącej wykorzystywać potencjały ludzi starszych. Należy zauważyć, iż po roku 2020 wśród osób starszych zdecydowanie zwiększy się udział osób z wykształceniem średnim i wyższym, co powinno skutkować późniejszym wychodzeniem z rynku pracy. Wykorzystanie potencjału osób starszych wymaga jednak instrumentów pozwalających na tworzenie miejsc pracy i biorących pod uwagę konieczność zmniejszania wagi dysfunkcji wynikających z wieku.

Kluczowy projekt IV.13: *Stworzenie modelu aktywności społecznej i zawodowej osób starszych opartego na wykorzystywaniu ich potencjałów i zapobieganiu wykluczeniu społecznemu.*

- Stworzenie miksu dochodowego opartego na świadczeniach emerytalnych oraz wynagrodzeniu z pracy, tak aby zapobiegać wykluczeniu społecznemu osób starszych (dostęp do opieki zdrowotnej i długoterminowej na odpowiednim poziomie) oraz zbyt szybkiej rezygnacji z zatrudnienia poprzez wzrost jej opłacalności.
- Stworzenie nowego modelu elastycznego zatrudnienia dla osób starszych.
- Wsparcie rozwoju *srebrnej gospodarki*.

Projekt służy realizacji decyzji 3, 5, 9 oraz 10.

3.3 Efektywny system wspierania przechodzenia od nauki do zatrudnienia celem szybszego usamodzielniania się młodzieży.

Dostępność zatrudnienia dla osób kończących edukację zależy przede wszystkim od podaży odpowiednich miejsc pracy. Jednocześnie istnieją instrumenty z zakresu polityki społecznej, które mogą wspierać osoby młode w podejmowaniu zatrudnienia (np. w zakresie opłacalności podejmowania pierwszej pracy). Muszą one mieć jednak odmienny charakter niż instrumenty stosowane wobec innych grup wiekowych. Trudno jest oczekiwać, aby osoby młode natychmiast po zakończeniu edukacji uzyskiwały stabilne zatrudnienie oraz wysokie wynagrodzenia. W przypadku młodzieży system zabezpieczenia społecznego powinien być bardziej restrykcyjny niż w przypadku osób starszych, tak aby w maksymalnym stopniu stymulować ich do aktywności zawodowej lub edukacyjnej. Nie wyklucza to jednak zbudowania motywacyjnego systemu podatkowo-świadczeniowego zwiększającego opłacalność podjęcia zatrudnienia. Wspieranie młodzieży w podjęciu pierwszej pracy pozwoliłoby odpowiedzieć na wyzwanie tzw. „syndromu 25-latków”, czyli frustracji powodowanej niemożliwością usamodzielnienia się, założenia własnej rodziny czy wejścia na ścieżkę kariery zawodowej.

Bardzo ważne dla osób młodych jest także znalezienie odpowiedzi na deficyty w zakresie mieszkalnictwa. Obecnie stosowane instrumenty w zakresie polityki mieszkaniowej są bowiem przez osoby te wykorzystywane w minimalnym stopniu.

W przedziale wiekowym 25-34 lata ponad 35% populacji mieszka ze swoimi rodzicami (tzw. wskaźnik gniazdownictwa). Prowadzi to do konfliktów, opóźnia usamodzielnianie się oraz obniża aspiracje społeczne i zawodowe. Jeżeli nawet osoby młode decydują się na wzięcie kredytu na zakup mieszkania to okres jego spłaty jak również wysokość rat na wiele lat ogranicza realizację innych potrzeb konsumpcyjnym oraz uzyskiwanie nowych kwalifikacji (np. poprzez płatne studia podyplomowe).

Stosowane po roku 1989 instrumenty w zakresie polityki mieszkaniowej nie doprowadziły do przełomu. Miały one jednak doraźny charakter i żaden z nich nie był stosowany przez dłuższy czas. Doświadczenia wskazują na konieczność rozpoczęcia dyskusji na temat przyjęcia nowego instrumentu z zakresu polityki mieszkaniowej skierowanego w szczególności do młodzieży. Powinien on powstać do roku 2015 i wspierać wynajem mieszkań na wolnym rynku, a nie ich zakup. Trudno bowiem oczekiwać, iż w tym czasie zasadniczo wzrośnie podaż mieszkań oferowanych do wynajmu przez sektor publiczny, w tym samorządy. Jednocześnie do roku 2015 konieczne jest wypracowanie rozwiązań stymulujących powstawanie mieszkań pod wynajem, których efekty byłyby zauważalne po roku 2020. Może ono polegać na preferencjach dla budownictwa pod wynajem jak i wprowadzaniu kredytów na opłacanie czynszu w pierwszym okresie po uzyskaniu zatrudnienia lub zakończenia edukacji. Stworzenia efektywnego systemu wynajmu przyczyniałoby się również do wzrostu mobilności wewnętrznej oraz odpowiedziałoby na potrzebę usamodzielniania się artykułowaną przez młodzież w badaniach społecznych.

Kluczowy projekt IV.14: Stworzenie kompleksowego systemu wspierania usamodzielniania się młodej generacji, tak aby ograniczać okres niepewności i w pełni wykorzystywać ich potencjał zawodowy i społeczny (np. kreatywność, otwartość, elastyczność).

- Poprawienie opłacalności podejmowania pierwszego zatrudnienia, co można uzyskać poprzez zmiany w systemie podatkowym oraz świadczeń społecznych.
- Zaprojektowanie i wprowadzenie zmian w zakresie przekształcania umów na czas określony oraz na zastępstwo w umowy na czas nieokreślony.
- Zwiększenie liczby zajęć praktycznych w szkolnictwie zawodowym, średnim i wyższym.
- Wprowadzenie do szkół podstawowych i gimnazjalnych modelu identyfikacji deficytów (zdrowotnych, społecznych, psychicznych itp.) oraz przeciwdziałanie ich pogłębianiu się.
- Zwiększenie środków publicznych na politykę mieszkaniową, po wcześniejszym jej przeorientowaniu w kierunku rozwoju mieszkalnictwa pod wynajem.

Projekt służy realizacji decyzji 5, 6, 7, 9, 11 oraz 12.

3.4 Wzrost aktywności społecznej (dostęp do usług) i zawodowej (otwarty rynek pracy) osób niepełnosprawnych

Osoby niepełnosprawne w Polsce w mniejszym niż w innych krajach stopniu uczestniczą w rynku pracy. Są również tą grupą społeczną, której potencjał w nie jest wykorzystywany. Wpływa na to źle funkcjonujący system edukacyjny, słabo przygotowujący do znalezienia swojego miejsca na rynku pracy oraz niewystarczający dostęp do rehabilitacji dla osób dorosłych. Wzrost poziomu zatrudnienia niepełnosprawnych, po zwiększeniu ich średniego poziomu wykształcenia i wyposażenia w praktyczne umiejętności przydatne na otwartym rynku pracy, musi zakładać stopniowe odchodzenie od systemu opartego na zakładach pracy chronionej oraz PFRON finansowanego z kar nakładanych na pracodawców nie zatrudniających osób niepełnosprawnych.

Przejście od edukacji do zatrudnienia jest szczególnie trudne dla osób z dysfunkcjami, przede wszystkim niepełnosprawnych. Obecny system edukacji w większości przypadków przygotowuje dzieci i młodzież z niepełnosprawnością do funkcjonowania w dorosłym życiu jako pracowników zakładów pracy chronionej. Konieczne jest więc stopniowe odchodzenie od szkół specjalnych w kierunku integracji dzieci i młodzieży niepełnosprawnej w powszechnym systemie kształcenia. System szkół specjalnych powinien zostać ograniczony tylko do tych przypadków, które ze względu na typ niepełnosprawności nie poradziłyby sobie w systemie powszechnym. Wprowadzanie dzieci z niepełnosprawnością (szczególnie w stopniu umiarkowanym do systemu powszechnego) należy jednak realizować stopniowo, tak aby nie zdestabilizować podstawowych funkcji szkół. Ważne jest tu również orzecznictwo oraz system wsparcia dla rodzin.

W przypadku młodzieży z niepełnosprawnością, która zakończyła edukację w większości przypadków kluczowe nie są transfery finansowe, ale dostęp do usług publicznych bez dyskryminacji czy stygmatyzacji. W wielu przypadkach transfery, których celem jest wsparcie kształcenia i podejmowania pierwszego zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne nie są wydatkowane w odpowiedni sposób i służą wspieraniu całego gospodarstwa domowego. O wiele bardziej efektywne

będzie więc skierowanie tego typu środków na zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do wysokiej jakości usług publicznych oraz systemu kształcenia ustawicznego dla niepełnosprawnych pozwalających na nabywanie pożądanych na rynku pracy kwalifikacji. W żaden sposób nie oznacza to ograniczenia tych transferów społecznych, których celem jest pokrywanie zwiększonych kosztów wynikających z niepełnosprawności jednego czy kilku członków gospodarstwa domowego. Podobnie jak w innych przypadkach świadczenia powinny mieć charakter stymulujący do zmiany sytuacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Działania takie muszą być jednak prowadzone w rozważą, tak aby nie pogarszać i tak trudnej sytuacji osób niepełnosprawnych, które ze względu na typ czy zakres ograniczeń nie będą miały, przy obecnej wiedzy medycznej, szansy na znalezienie zatrudnienia.

W początkowym okresie, w latach 2010-2015 nastąpić powinno przygotowanie systemu powszechnego do integracji w jego ramach większej liczby dzieci niepełnosprawnych. Oznacza to konieczność inwestycji infrastrukturalnych (ograniczanie barier architektonicznych) oraz w kapitał ludzki (kwalifikacje nauczycieli oraz kształcenie re-edukatorów, logopedów, rehabilitantów itp.). Następnie konieczne jest rozpoczęcie procesu odchodzenia od szkół specjalnych. Po roku 2015 z powodu zmniejszenia liczby dzieci w szkołach podstawowych i średnich pojawi się szansa przeprowadzania zmian przy nie zwiększaniu środków z budżetów samorządów. W latach tych konieczne jest wypracowanie nowych programów szkolnych pozwalających lepiej odnajdować się na rynku pracy. W tym czasie konieczne będą również zmiany w zakresie tzw. zwiększonej subwencji oświatowej na kształcenie dzieci niepełnosprawnych, tak aby była ona przypisana do konkretnego dziecka.

Rok 2020 powinien oznaczać koniec przechodzenia od szkół specjalnych do szkół powszechnych. Jednocześnie do szkół specjalnych powinny być kierowane tylko dzieci o stopniu niepełnosprawności uniemożliwiającej kształcenie w szkołach publicznych. Pozytywne efekty dotyczące edukacji osób niepełnosprawnych na poziomie szkolnictwa podstawowego i średniego powinny pozwolić, po roku 2020, na zdecydowane zwiększenie odsetka studentów z niepełnosprawnością. Uczelnie wyższe powinny być przygotowane na sukcesywny wzrost liczby kandydatów z różnymi typami niepełnosprawności.

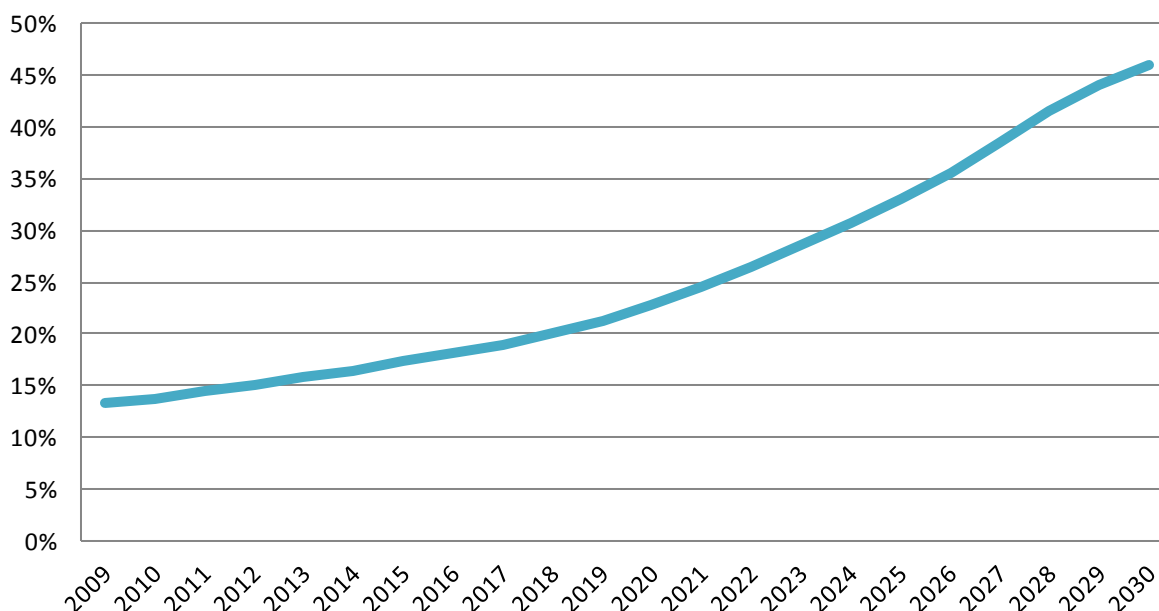
W obecnym systemie nie ma praktycznych możliwości wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej. Wynika to ze specyfiki PFRON oraz obowiązującej legislacji, regulującej zakres wspierania zatrudniania osób niepełnosprawnych w ZPCh. Ze względu na ograniczone środki PFRON, nie jest w stanie wspierać zdecydowanie większej niż obecnie liczby osób zatrudnianych w ZPCh. Co ciekawe, wzrost zatrudnienia na otwartym rynku pracy osób niepełnosprawnych prowadzi do zmniejszania kar i ogranicza budżet PFRON, co z kolei wpływa na zakres wsparcia udzielanego osobom niepełnosprawnym.

Nowy system powinien zostać wprowadzony po roku 2020, kiedy to wystąpią pozytywne efekty zmian w systemie kształcenia oraz zakładanej poprawy w dostępie do rehabilitacji. W systemie docelowym większość osób niepełnosprawnych byłaby zatrudniona na otwartym rynku pracy, zwiększając bazę podatkową (wpływy do budżetu państwa). Zakłady pracy chronionej natomiast, realizowałyby usługę społeczną polegającą z jednej strony na zatrudnianiu niepełnosprawnych, którzy z powodu deficytów nie są w stanie pracować na otwartym rynku pracy, z drugiej natomiast na

przygotowywaniu do wejścia lub powrotu na rynek pracy osób z deficytami. Stymulowanie pracodawców powinno polegać na ograniczeniu ryzyka zatrudnienia osób niepełnosprawnych poprzez usunięcie z prawa pracy stygmatyzacji dotyczącej np. godzin pracy czy wymiaru urlopu oraz na pokrywaniu kosztów inwestycji w specjalne dostosowane miejsca pracy. Nie ma tutaj potrzeby wprowadzania specjalnych ulg podatkowych czy innych instrumentów wsparcia. Działania powinny być skierowane na usuwanie przyczyn (deficytów), z powodu których osoba niepełnosprawna jest uważana za gorszego lub droższego pracownika.

Scenariusz wzrostu stopy zatrudnienia osób niepełnosprawnych zakłada, iż pierwszym okresie do roku 2020 wzrost ten będzie ograniczony. Stopa zatrudnienia zacznie rosnąć dopiero po roku 2020 kiedy to ujawnią się pozytywne efekty działań jakie zostaną przeprowadzone w latach 2010-2020 (por. wykres poniżej).

Rysunek 4.3 Docelowa stopa zatrudnienia niepełnosprawnych w wieku powyżej 15 roku życia do roku 2030



Źródło: Prognoza własna na podstawie danych GUS i Eurostat

W pierwszym okresie do roku 2020 wzrost stopy zatrudnienia niepełnosprawnych będzie bliski obecnym trendom. Istotne przyspieszenie nastąpi dopiero po roku 2020 kiedy to ujawnią się pozytywne efekty podjętych działań.

Po roku 2020, w zależności od sytuacji budżetowej oraz poziomu oszczędności uzyskanych w wyniku racjonalizacji wydatków na politykę społeczną wskazane byłoby odejście od obecnego modelu finansowania systemu wspierania zatrudnienia oraz rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Finansowanie z kar nakładanych na pracodawców powinno być sukcesywnie zastępowane przez finansowanie z innych źródeł jak np. Fundusz Pracy (spadek bezrobocia i wzrost stopy zatrudnienia powinien przynieść tutaj dodatkowe dochody), czy podatek akcyzowy. Możliwe są tu również inne rozwiązania.

Wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych nastąpi również w wyniku rozwoju technologii opartych na Internecie. Już obecnie osoby niepełnosprawne są najlepszym przykładem praktycznego wdrażania telepracy. Obecnie trudno jest jednak wyobrazić sobie narzędzia technologiczne, które w zdecydowany sposób mogą zmienić sytuację osób niepełnosprawnych w perspektywie roku 2030. Tempo rozwoju technologii informacyjnych powinno pozwolić w kolejnych dwudziestu latach na dokonanie w tej mierze rewolucji oraz wpłynąć na kształt przepisów architektonicznych likwidujących bariery. Przepisy prawne powinny uwzględniać przemiany jakie dokonują się w zakresie nowych technologii, tak aby nowe urządzenia mogły być wykorzystywane dla wzrostu aktywności niepełnosprawnych na rynku pracy.

W kontekście osób niepełnosprawnych należy również zwrócić uwagę na konieczność ograniczenia liczby wypadków przy pracy (standardy BHP są wystarczające, natomiast nadal problemem jest ich przestrzeganie w miejscach pracy) oraz powszechnego i szybkiego dostępu do nowoczesnych metod rehabilitacji, tak aby nabywane deficyty nie prowadziły do stałego wykluczenia z rynku pracy osób, które uległy wypadkom lub chorobom.

Kluczowy projekt IV.15: *Stworzenie warunków dla wzrostu liczby osób z niepełnosprawnością zatrudnionych na otwartym rynku pracy.*

- Zwiększenie uczestnictwa w szkolnictwie powszechnym dzieci niepełnosprawnych w stopniu lekkim oraz w dalszej perspektywie w stopniu umiarkowanym (o ile nie będzie to dezorganizowało pracy szkoły).
- Zmodernizować system zakładów pracy chronionej poprzez zmianę ich funkcji i zwiększenie roli rehabilitacji i czasowego zatrudnienia (pośrednictwa) przed powrotem osób niepełnosprawnych na otwarty rynek pracy.
- Zapewnienie powszechnej dostępności do rehabilitacji pozwalającej przyspieszyć powrót na rynek pracy osób czasowo niepełnosprawnych (w wyniku chorób, wypadków komunikacyjnych itp.).
- Po audycie dokonać zmian w zakresie finansowania wsparcia zatrudniania osób niepełnosprawnych co zakłada dalszą reformę PFRON.
- Dokonać zmian w świadczeniach rehabilitacyjnych, tak aby w rzeczywisty sposób umożliwiały korzystanie z rehabilitacji.

Projekt służy realizacji decyzji 5, 9 oraz 10.

3.5 Efektywna integracja/asymilacja cudzoziemców

Sytuacja demograficzna wymusi prowadzenie aktywnej polityki imigracyjnej, której celem będzie uzupełnianie pojawiających się niedoborów na rynku pracy. Oznacza to konieczność stworzenia praktycznie od podstaw polityki integracyjnej uwzględniającej różnice kulturowe napływających do Polski obcokrajowców.

Podstawą integracji powinno być czerpanie dochodów z zatrudnienia. Wszystkie instrumenty prowadzić muszą do uzyskania samodzielności ekonomicznej danego cudzoziemskiego gospodarstwa domowego oraz włączenie dzieci do powszechnego systemu edukacyjnego. Konieczne będzie również przeprowadzenie kampanii społecznej na temat roli cudzoziemców w gospodarce i społeczeństwie. W pierwszym okresie, do roku 2015, wypracować należy instrumenty efektywnej

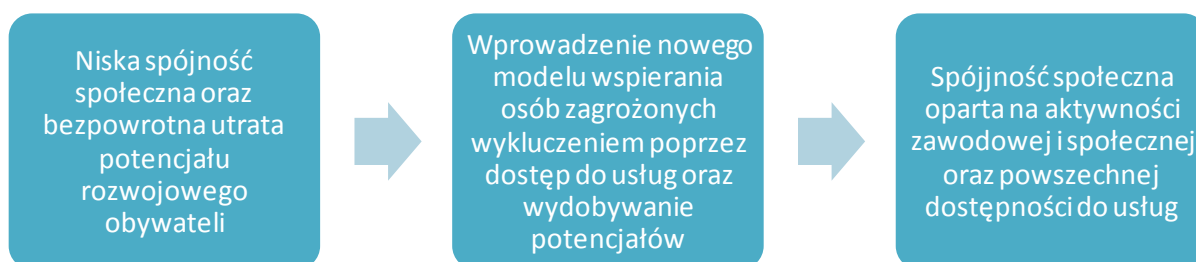
integracji. Powinny one być rozwijane w dwóch kierunkach: pre-integracyjnym, czyli przed przyjazdem do Polski, oraz integracyjnym. Pomiędzy rokiem 2015 a 2020 akcent powinien zostać położony na integrację cudzoziemców przyjeżdżających do Polski w celach zarobkowych. Po roku 2020 wzrastać będą migracje na podstawie łączenia rodzin, które są o wiele trudniejsze z punktu widzenia efektywnej integracji. Dlatego też, w tym okresie, celem polityki integracyjnej powinno być zapobieganie wykluczeniu społecznemu imigrantów, szczególnie dzieci i młodzieży poprzez zapewnienie dostępu do usług publicznych. Pozwoli to uniknąć problemów jakie są obecnie obserwowane w krajach, które nie poradziły sobie z integracją drugiego pokolenia imigrantów.

Kluczowy projekt IV.16: *Wprowadzenie modelu integracji cudzoziemców promującego ich samodzielność ekonomiczną i społeczną uzyskiwaną poprzez zatrudnienie lub podjęcie działalności gospodarczej.*

- Zaprojektowanie zmian w systemie integracji, tak aby możliwe było prowadzenie działań w stosunku do wszystkich grup cudzoziemców (powszechny i inkluzyjny system integracji).
- Przyjęcie jako priorytetu integracji wspierania cudzoziemców w jak najszybszym uzyskaniu samodzielności ekonomicznej i społecznej, w tym umożliwienie im niedyskryminacyjnego dostępu do usług społecznych, przede wszystkim do systemu edukacyjnego i kształcenia ustawicznego.
- Stworzenie możliwości dostępności do instrumentów integracyjnych jeszcze przed przyjazdem do Polski (szczególnie w przypadku łączenia rodzin).
- Wprowadzenie specjalizacji dla asystentów rodzinnych z zakresu pracy z rodziną cudzoziemską.
- Powiązanie możliwości uzyskania stabilnego statusu pobytowego (zgody na osiedlenie się, obywatelstwa) z postępami w sferze integracji społeczno-ekonomicznej.

Projekt służy realizacji decyzji 5 oraz 8.

Model dojścia do celu szczegółowego



Cel szczegółowy 4. Poprawa stanu zdrowia społeczeństwa

Wstęp

Wydłużaniu długości trwania życia powinna towarzyszyć stopniowa poprawa kondycji zdrowotnej społeczeństwa. Tylko w ten sposób możliwa będzie poprawa satysfakcji z życia a jednocześnie daje to szansę na większą partycypację w życiu społecznym i gospodarczym. Poprawa wskaźników długości

trwania życia w zdrowiu jest w tym sensie jednym z warunków wydłużania aktywności zawodowej Polaków. Dodatkowo, przy założeniu podjęcia działań ograniczających ekspansję zachorowalności, może to ograniczyć wartość wydatków na opiekę zdrowotną w Polsce przy jednoczesnej poprawie ich jakości i dostępności.

Osiągnięcie założonego celu wymagać będzie zmian w sferze zinstytucjonalizowanej opieki zdrowotnej. Te aspekty są przedmiotem szczegółowej analizy w części DSRK poświęconej sprawności instytucji publicznych (por. Sprawne państwo). W niniejszym rozdziale koncentrujemy się na tych aspektach, które odnoszą się bezpośrednio do stanu zdrowia społeczeństwa, postrzeganych dodatkowo przez pryzmat kapitału ludzkiego. Tym niemniej, prowadząc działania zmieniające system warto jednoznacznie przyjąć prymat efektywności nad wielkością nakładów. Oznacza to konieczność kontynuacji zainicjowanych reform w kierunku poprawiającym racjonalność ekonomiczną obecnego systemu.

Działania prowadzone w sferze ochrony zdrowia społeczeństwa w perspektywie kolejnych dwóch dekad muszą być bezpośrednio powiązane ze zmianami demograficznymi – wiążąc się tym samym bezpośrednio z działaniami postulowanymi w ramach celu szczegółowego drugiego dotyczącego właśnie odpowiedzi na wyzwania demograficzne. Przede wszystkim, niemożliwa będzie „odnowa demograficzna” przejawiająca się między innymi w wyraźnym i trwałym wzroście poziomu dzietności bez zapewnienia adekwatnej opieki nad matką i dzieckiem, zarówno w fazie prenatalnej, jak i w okresie porodu. W tym kontekście, niezbędna będzie także odpowiedź na coraz bardziej powszechne zjawisko późnego macierzyństwa. Po drugie, proces starzenia się populacji stwarza poważne wyzwania, jeśli chodzi o opiekę zdrowotną nad osobami starszymi. Osiągnięcie zadowalających wskaźników długości trwania życia w zdrowiu i zwiększenie satysfakcji z życia także w jego końcowym etapie wymaga drastycznych zmian o charakterze systemowym (rozwój medycyny geriatrycznej, opieki nad osobami niesamodzielnymi, dostęp do nowoczesnej rehabilitacji itp.), ale także w sferze zdrowia publicznego (profilaktyka, styl życia).

Cele operacyjne:

4.1 Dostosowanie opieki zdrowotnej do wyzwań demograficznych.

Trendy demograficzne sugerują, że w krótkim okresie w sferze opieki zdrowotnej krytyczne będą takie instrumenty, które pozwolą na osiągnięcie i utrzymanie wysokiego poziomu dzietności i zapewnią wysoki poziom opieki nad matką i dzieckiem. W długim okresie rosnąć będzie z kolei waga działań nakierowanych na sytuację zdrowotną i opiekę nad osobami starszymi. Tylko w ten sposób bowiem możliwe będzie dalsze wydłużanie życia w zdrowiu.

W związku z powyższym, w latach 2010-2020 kluczowe znaczenie powinna mieć poprawa jakości opieki nad matką i dzieckiem oraz wdrożenie standardu opieki okołoporodowej.

Opieka nad matką i dzieckiem jest jednym z najbardziej krytycznych obszarów opieki medycznej, tym ważniejszym, że Polska wciąż jest krajem o relatywnie wysokim wskaźniku umieralności niemowląt. W roku 2007 urodzenia martwe stanowiły w Polsce 0,47% wszystkich urodzeń i wartość ta była o około 25% wyższa niż średnia europejska. Ponad 50% zgonów niemowląt następuje w pierwszym tygodniu życia dzieci. W przypadku tej kategorii notuje się także największą lukę w stosunku do średniej UE. Co istotne, pomimo tego, że w ostatnich dekadach notowano stopniową poprawę wskaźnika śmiertelności niemowląt, to trendy te zostały zahamowane w 2006 i 2007 roku. Według ocen ekspertów powrót do pozytywnych tendencji z lat wcześniejszych daje szanse na to, że różnica między Polską a krajami UE może zaniknąć do 2015 roku.

Dostępność i jakość opieki ma także pewien wpływ na decyzje o posiadaniu potomstwa, kluczowe dla przyszłości demograficznej Polski. Celem podejmowanych działań powinno być obniżenie wskaźników umieralności okołoporodowej, umieralności niemowląt, obniżenie wskaźnika dzieci z niską masą urodzeniową oraz wcześniactwa, a także zmniejszenie zachorowalności na kluczowe jednostki chorobowe.

Pierwszym krokiem powinno być wdrożenie standardu opieki okołoporodowej nad matką i dzieckiem. Prace nad tym standardem są już prowadzone i zostaną zakończone do roku 2012. Dodatkowo wprowadzane winny być bodźce do pozostawania pod stałą opieką lekarską kobiet w ciąży (np. zmodyfikowanie obecnie zawieszzonego rozwiązania uzależniającego prawo do świadczeń społecznych od stałych konsultacji medycznych). Pozwoli to wydatnie poprawić świadomość zdrowotną kobiet, a także zwiększyć szanse wczesnej profilaktyki czy działań leczniczych (w konsekwencji prowadząc do ograniczenia liczby zgonów okołoporodowych, zmniejszenie odsetka wcześniactwa oraz noworodków urodzonych z niską masą urodzeniową).

Niezależnie od tego konieczne jest rozszerzenie na całą populację kompleksowej diagnostyki i terapii wewnątrzmacicznej (celem jest eliminacja dużej części wad rozwojowych płodów i poprawy stanu zdrowia noworodków i niemowląt) oraz badań przesiewowych noworodków (co z kolei umożliwi wczesne rozpoznania i wdrożenie leczenia chorób wrodzonych objętych badaniem przesiewowym, obniżenie kosztów leczenia i opieki nad dziećmi z chorobami wrodzonymi). Działania te wymagają wdrożenia ogólnopolskich programów, co biorąc pod uwagę uwarunkowania demograficzne powinny stać się do 2015 roku. Wobec relatywnie niskiego stanu wiedzy na temat ciąży i porodu konieczne jest prowadzenie kompleksowych działań w obszarze edukacji zdrowotnej matek.

Wraz ze zmianą modelu rodziny, co obserwuje się w Polsce w okresie transformacji systemowej, istotnym zmianom podlega także model macierzyństwa. Oprócz wyraźnego obniżenia płodności kluczowe znaczenie dla planowania polityki zdrowotnej ma fakt stopniowego zwiększania się przedętnego wieku rodzenia pierwszego dziecka. Tendencja ta – dość powszechna w krajach UE – stwarza określone wyzwania związane przede wszystkim z relatywnie wyższym zagrożeniem życia i zdrowia matki oraz dziecka, a także coraz powszechniejszymi problemami par z zajściem w ciążę. Biorąc pod uwagę trendy demograficzne, celem podejmowanych działań w tym obszarze jest istotne poszerzenie zakresu badań prenatalnych. Decydujące znaczenie będą miały działania edukacyjne oraz promocyjne, których głównym celem powinno być zwiększanie świadomości kobiet dotyczących badań prenatalnych, czy w szerszym ujęciu, metod planowania rodziny. Konieczne jest też podjęcie (i zamknięcie w sposób konkluzywny) dyskusji na temat metod leczenia bezpłodności prowadzącej do

wypracowania modelu wsparcia par mających problemy z zajściem w ciążę (por. cel szczegółowy drugi).

W latach 2020-2030 kluczowe znaczenie mieć będą działania nakierowane na poprawę stanu zdrowia osób starszych. Szczególnie istotne będzie podjęcie – z odpowiednim wyprzedzeniem – działań zmierzających do rozwoju (a w zasadzie stworzenia) infrastruktury opieki geriatrycznej. Wymagać do będzie nie tylko inwestycji w ramach systemu opieki zdrowotnej, ale także dostosowania standardów kształcenia kadry medycznej oraz – być może – bodźcowania osób wybierających tę ścieżkę edukacyjną (co musi być poprzedzone analizami na temat przyszłego zapotrzebowania na lekarzy określonych specjalizacji). Istotne jednak, by planując działania na następne dwadzieścia lat w kontekście zmian demograficznych nie koncentrować się wyłącznie na fazie macierzyństwa i starości. W istocie już dzisiaj należy podejmować działania nakierowane na osoby 40+, by mogło to procentować po roku 2020.

Kluczowy projekt IV.17: *Przeprowadzenie zmian w systemie ochrony zdrowia, tak aby w większym stopniu był przygotowany na wyzwania związane z przemianami demograficznymi (np. zapewnienie lepszej opieki dla kobiet w ciąży i w okresie połogu, znalezienie odpowiedzi na starzenie się społeczeństwa, wspieranie par bezdzietnych starających się o potomstwo).*

- Kontynuowanie działań mających na celu zapewnienie optymalnego standardu w zakresie opieki nad matką i dzieckiem.
- Zwiększenie zakresu programów skierowanych do młodych kobiet w okresie ciąży i połogu.
- Wypracowanie modelu wsparcia par mających problemy z zajściem w ciążę, w tym w zakresie metod leczenia bezpłodności.
- Zwiększenie liczby lekarzy gerontologów (poprzez działania w fazie kształcenia oraz w okresie kariery zawodowej).
- Przeprowadzenie inwestycji infrastrukturalnych zmierzających do zapewnienia odpowiedniego standardu opieki nad osobami starszymi, w tym opieki długoterminowej.

Projekt służy realizacji decyzji 9 oraz 10.

4.2 Zmniejszenie liczby zachorowań i zgonów poprzez działania z zakresu zdrowia publicznego (w tym profilaktyki)

Wskaźniki umieralności notowane w Polsce w ostatnich dekadach wskazują, iż stan zdrowia w Polsce (na tle krajów UE) poprawia się, ale sytuację obecną należy uznać za wciąż niezadowalającą (tym bardziej, że tempo poprawy zmniejszyło się po roku 2000).

W przypadku Polski największa śmiertelność wiąże się z następstwami chorób krążenia (blisko 50% zgonów w 2006 roku). Dodatkowo, to właśnie ta przyczyna zgonów bardzo negatywnie wyróżnia Polskę na tle innych krajów UE. Kolejną krytyczną kategorię stanowią choroby nowotworowe od lat stanowiące drugą pod względem ważności przyczynę zgonów (około 25% zgonów). Jak wskazują badania, najczęściej notowane są zachorowania na nowotwór oskrzela i płuca, gruczołu krokowego i jelita grubego (dla mężczyzn) oraz rak sutka, skóry, trzonu macicy,

oskrzela i płuca, a także szyjki macicy (dla kobiet). W tym ostatnim przypadku umieralność w Polsce jest ponad dwukrotnie wyższa niż średnia wartość w Unii Europejskiej. Największa różnica w zakresie umieralności dotyczy mężczyzn w wieku 30-59 lat (w tym przypadku umieralność jest blisko 70% wyższa niż średnia UE).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej trendy szczególne działania powinny dotyczyć profilaktyki oraz leczenia chorób układu krążenia oraz chorób nowotworowych. Dodatkowo, w kontekście polskiego rynku pracy krytyczne są działania zmierzające do zmniejszenia poziomu umieralności mężczyzn w wieku 30-59 lat.

Zachorowalność (oraz śmiertelność) na dużą część ze wspomnianych chorób może zostać wydatnie zmniejszona poprzez działania z zakresu zdrowia publicznego (precyzyjnie adresowana profilaktyka, kampanie informacyjne i popularyzacyjne) realizowane na różnym poziomie (szkoła, miejsce pracy, media). Koszty tego typu działań są nieporównanie niższe niż te wynikające z konieczności podjęcia leczenia już zaistniałego schorzenia. W krótkim okresie krytyczne wydają się zwłaszcza te działania, które nakierowane będą na zmniejszenie liczby zgonów i zachorowań poprzez promowanie zdrowego stylu życia (np. zmniejszenie liczby osób uzależnionych od tytoniu, ograniczenie zużycia soli, itp.) profilaktykę chorób układu krążenia, układu trawienia, chorób nowotworowych oraz zakaźnych (w precyzyjnie zdefiniowanych grupach celowych). Konieczne jest również szkolenie lekarzy rodzinnych w zakresie rozpoznawania pierwszych oznak chorób nowotworowych tak, aby przyspieszać moment kiedy osoba chora trafia do specjalisty i podejmuje leczenie. Do listy tej warto dodać poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy, bowiem śmiertelność ze względu na uwarunkowania zewnętrzne stanowi jedną z ważnych – i niekorzystnie odróżniających Polskę na tle europejskim – przyczyn zgonów. W dłuższej perspektywie czasowej coraz większe znaczenie będzie mieć rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom związanym z chorobami o charakterze cywilizacyjnym, takimi jak cukrzyca czy choroby psychiczne, w dużej mierze wiążących się ze zmianami stylu życia.

Kluczowy projekt IV.18: *Zwiększenie zakresu (dostępności) oraz poprawa adresowalności programów zdrowotnych (w tym profilaktycznych i rehabilitacyjnych) zmierzających do zmniejszenia poziomu umieralności w grupach największego ryzyka, szczególnie wśród mężczyzn w wieku 30-59 lat.*

- Identyfikacja grup ryzyka i określenie optymalnej wiązki działań profilaktycznych.
- Realizacja działań profilaktycznych (nakierowanych na ściśle określone grupy).
- Realizacja programów ogólnospołecznych promujących działania profilaktyczne.
- Monitorowanie nowych zagrożeń.
- Kształtowanie powszechnej świadomości zdrowotnej i zdrowego stylu życia.

Projekt służy realizacji decyzji 9 oraz 10.

4.3 Poprawa dostępności do wysokiej jakości usług medycznych oraz nowoczesnej rehabilitacji

Dostęp do usług medycznych oraz rehabilitacji to w dużej mierze pochodne rozwiązań w sferze systemu opieki medycznej, które są przedmiotem szczegółowej analizy w części DSRK poświęconej sprawnemu państwu (por. Sprawne państwo). Tym niemniej, także w tej części warto zwrócić uwagę na kilka krytycznych aspektów tego problemu. Po pierwsze, tylko zapewnienie dostępności do szerokiego spektrum usług medycznych, w tym o charakterze profilaktycznym, może pozwolić na taki rozwój sytuacji zdrowotnej populacji, że możliwe będzie wydłużanie życia bez negatywnych konsekwencji dla satysfakcji ludzi, a także budżetu państwa. W konsekwencji nie dojdzie do eksplozji zachorowalności w obliczu niekorzystnych zmian demograficznych przejawiających się przede wszystkim w dość drastycznym starzeniu się populacji (zwłaszcza po roku 2020). Po drugie, ważna jest nie tylko dostępność, ale i jakość oferowanych usług. Przypadkiem, który w negatywny sposób uwidacznia ten problem jest opieka nad matką i dzieckiem w różnych fazach ciąży i połogu.

Kwestią, która musi zostać rozstrzygnięta w sposób jednoznaczny są programy leczenia chorób niestandardowych oraz niestandardowe metody leczenia. Rozwiązanie powinno uwzględniać przy tym zarówno efektywność poszczególnych metod, ich potencjalny koszt dla systemu, jak i szerszy wymiar społeczny (choćby w kontekście spójności społecznej). Aby zrealizować ten cel konieczne jest wzmocnienie potencjału Agencji Oceny Technologii Medycznych.

Wprowadzenie modelu państwa opartego na powszechnej pracy, w którym zatrudnienie warunkuje spójność społeczną, wymaga stworzenia systemu dostępu do efektywnej i nowoczesnej rehabilitacji. Pozwoli to na szybszy powrót osób, które z przyczyn zdrowotnych stały się bierne zawodowe, a które chcą i mogą wrócić do zatrudnienia (szerzej na ten temat w części poświęconej spójności społecznej). Upowszechnienie rehabilitacji pozwoli również na zmniejszenie skali występowania schorzeń wynikających z braku dostępu do systemu wsparcia w pierwszym okresie ich występowania.

Wreszcie, biorąc pod uwagę statystyki międzynarodowe, Polska jest krajem, w którym w krótkiej bądź dalszej perspektywie należy dążyć do wydatnego zwiększenia wydatków na system opieki medycznej (jako odsetek PKB). Krytyczne będą jednak dwa punkty. Po pierwsze, moment zmiany alokacji w sferze budżetowej zależeć będzie w dużej mierze nie od potrzeb samego systemu, ale od uwarunkowań o charakterze zewnętrznym. Po drugie, wydaje się, że jedynym sensownym rozwiązaniem jest przyjęcie prymatu efektywności nad stroną wydatkową. Oznacza to, że zmiany w sferze finansowania muszą zostać poprzedzone takimi reformami systemowymi, które sprawią, że zwiększone środki finansowe będą mogły zostać w sposób efektywny zaabsorbowane. Kluczowe będzie umożliwienie dopływu funduszy prywatnych do systemu, ale w taki sposób, dodatkowe ubezpieczenie miało również wymiar solidarnościowy (część składki).

Kluczowy projekt IV.19: *Zwiększenie dostępności do kluczowych usług medycznych wysokiej jakości (np. terapii nowotworowej, leczenia chorób wieńcowych, chorób psychicznych i wypalenia (stresu) zawodowego).*

- Urealnienie i optymalizacja systemu wyceny usług społecznych.
- Zapewnienie wzrostu nakładów na opiekę zdrowotną, tak aby odpowiedzieć na wyzwania starzenia się społeczeństwa oraz nie doprowadzić do zmniejszenia nakładów liczonych na jednego obywatela

(pacjenta).

- Dostosowanie struktury placówek opieki medycznej do zmieniających się potrzeb (np. sieć szpitali).
- Wprowadzenie standardów opieki nad matką i dzieckiem oraz realizacja programów poprawiających jakość opieki.
- Wprowadzenie standardów opieki nad osobami starszymi, stopniowe dostosowywanie polskiego systemu opieki zdrowotnej do oczekiwań i potrzeb starzejących się odbiorców usług.
- Dostosowanie opieki prenatalnej do modelu późnego macierzyństwa.
- Upowszechnienie działań rehabilitacyjno-rewalidacyjnych (zwłaszcza na wczesnych etapach życia).
- Wprowadzenie nowego modelu opieki nad osobami niesamodzielnymi, który będzie lepiej adresował wsparcie i zapewniał możliwość świadczenia realnej opieki (przy założeniu swobody wyboru formy opieki).
- Wprowadzenie zmian w systemie kształcenia – dostosowanie limitów przyjęć na specjalizacje oraz w sferze kształcenia pielęgniarek do zmian demograficznych.
- Stworzenie modelu leczenia chorób niestandardowych oraz określenie zasad niestandardowych metod leczenia (w oparciu o ekspertyzę AOTM).
- Zbadanie nowych możliwości finansowania terapii specjalnych (niestandardowych), tak aby zwiększyć dostępność do nich.
- Umożliwienie dopływu środków prywatnych do systemu (dodatkowe ubezpieczenie).

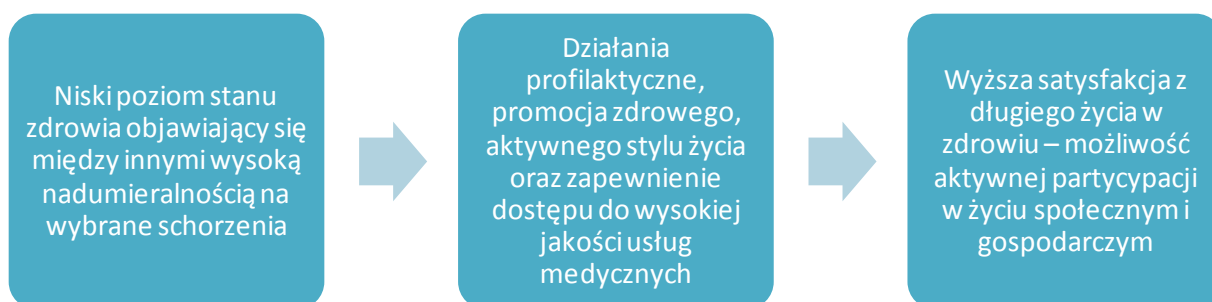
Projekt służy realizacji decyzji 3, 9 oraz 10.

4.4 Kształtowanie świadomości zdrowotnej i zdrowego stylu życia poprzez promocję i edukację zdrowotną (zwłaszcza wśród osób o najniższym statusie społeczno-ekonomicznym) oraz wzrost poziomu aktywności fizycznej

W perspektywie długofalowej absolutnie niezbędna jest zmiana sposobu postrzegania oddziaływania na stan zdrowia społeczeństwa. W tym momencie wciąż kluczowe znaczenia ma reagowanie na już zaistniałe sytuacje krytyczne, tj. działania lecznicze. Tymczasem o wiele bardziej efektywne – a także znacznie mniej kosztowne – są działania w zakresie zdrowia publicznego – w tym kształtowanie świadomości zdrowotnej oraz promowanie zdrowego stylu życia. Jest to jeden z tych obszarów, gdzie istnieją największe rezerwy – ich uruchomienie może, więc wydatnie poprawić sytuację zdrowotną Polaków.

Kształtowanie zdrowego stylu życia powinno być traktowane wieloaspektowo. Podstawą jest bez wątpienia edukacja zdrowotna oraz odpowiednie działania promocyjne. Obecne działania, nawet jeśli słuszne co do założeń, winny zostać wydatnie rozszerzone. Dodatkowo jednak jest to obszar, który w ewidentny sposób wiąże się z innymi sferami aktywności życiowej. Jednym z typowych przykładów jest wzrost poziomu aktywności fizycznej społeczeństwa. Rozwój sportu i rekreacji bez wątpienia prowadzić będzie do poprawy stanu zdrowia (ma także pewne walory profilaktyczne). Niezależnie od tego w wielu krajach aktywność sportowa stanowi podstawę tworzenia społeczeństwa obywatelskiego.

Model dojścia do celu szczegółowego



Polska
2030

Trzecia fala nowoczesności.

V. Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko

Wprowadzenie

Jednym z największych wyzwań przed jakimi stoi Polska w perspektywie 20 lat jest **pogodzenie wzrostu gospodarczego z wymogami szeroko rozumianej ochrony środowiska**, co będzie wymagało m.in. zapewnienia ciągłości dostaw energii oraz powstrzymania nadmiernego korzystania z zasobów naturalnych. Bez dokonania istotnych zmian modernizacyjnych, dalszy rozwój wiązać się będzie z dużym i wielokierunkowym negatywnym oddziaływaniem na środowisko - zarówno przez emisję zanieczyszczeń (gazów i pyłów), jak i przez infrastrukturę energetyczną (linie przesyłowe, sieci gazowe, zakłady wytwarzające energię). Dlatego **troska o zasoby naturalne** pod kątem ich zachowania dla przyszłych pokoleń musi towarzyszyć nie tylko działaniom **zwiększającym bezpieczeństwo energetyczne**, ale także wszelkim innym, mogącym ingerować w środowisko.

Dla sprostania wyzwaniom najbliższych dekad konieczne jest zachowanie równowagi pomiędzy trzema filarami polityki energetycznej, tj. zrównoważonym rozwojem, budową konkurencyjnego rynku wewnętrznego oraz wzmacnianiem bezpieczeństwa dostaw. Takie podejście minimalizuje prawdopodobieństwo wystąpienia zjawisk niekorzystnych w postaci m.in. zmniejszenia konkurencyjności gospodarki Polski i całej UE oraz potrzeby stałej mobilizacji środków publicznych na wsparcie nieefektywnych kosztowo inwestycji i zmniejszenia w ten sposób impulsów do szukania przez przedsiębiorstwa sektora energetycznego najbardziej korzystnych modeli rozwoju. Jednocześnie, konieczne jest, by wysiłki na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska, skutecznie łączyły analizę w takich obszarach jak czystość powietrza, wydobywanie kopalin, korzystanie z wód, przeciwdziałanie zmianom klimatu oraz adaptację do jego zmian przy jednoczesnej ochronie cennych zasobów przyrodniczych. Tradycyjne postrzeganie polityki energetycznej i ochrony środowiska jako obszarów konkurujących powinno ustąpić na rzecz ich zintegrowania. Będzie to stanowić dodatkowy bodziec do odważnego formułowania priorytetów pozwoli na wypracowanie skutecznych narzędzi realizujących cele w tych obszarach.

Wyzwania stojące przed Polską w obszarze energetyki i środowiska, są wspólne także dla państw członkowskich Unii i znajdują odzwierciedlenie w działaniach podejmowanych przez organy UE. Polska powinna w większym stopniu inicjować i aktywnie promować rozwiązania w oparciu o zidentyfikowane własne priorytety, nie ograniczając się jedynie do wspierania lub blokowania inicjatyw podejmowanych na forum europejskim. W efekcie, wyznaczane przez Polskę długofalowe cele polityki krajowej w tym obszarze powinny przekładać się na działania podejmowane na forum unijnym za pomocą wszystkich dostępnych instrumentów.

Globalny charakter zmian klimatycznych w sposób szczególnie wyraźny wymusza koordynację działań w wielu sektorach. Według licznych projekcji, brak działań ograniczających zmiany klimatu spowoduje zagrożenie bezpieczeństwa ekologicznego w skali globalnej - m.in. zwiększenie częstotliwości i intensywności ekstremalnych zjawisk pogodowych (suszy, powodzi, huraganów). Dlatego tak ważne jest, aby planowane narzędzia mitygacji¹ i adaptacji do zmian klimatu obejmowały nie tylko sektory energetyki i środowiska, ale także m.in. transportu, rolno-spożywczy, czy budownictwa. Polska od lat uczestniczy w globalnych działaniach na rzecz **łagodzenia skutków zmian**

¹ Mitygacja – obniżenie prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń, łagodzenie ryzyka.

klimatek. W ramach Protokołu z Kioto, Polska zawiązka wykonała zobowiązania dotyczące redukcji emisji dwutlenku węgla, jednak już realizacja zobowiązań Pakietu Klimatyczno-Energetycznego Unii Europejskiej będzie dla Polski dużym wyzwaniem długoterminowym.

Działania opisywane w tym rozdziale będą wiążały się z dużym wysiłkiem inwestycyjnym, jednak nie można zapominać, że mogą one stać się jednocześnie niezmiernie ważnym impulsem rozwojowym kraju, zarówno w wymiarze całej gospodarki, jak i procesów dyfuzyjnych oraz równoważenia rozwoju na obszarach o gorszej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Nowe wyzwania zmuszają do modernizacji i poszukiwania nowych, innowacyjnych rozwiązań, które przełożą się na zmianę profilu działalności gospodarki oraz poprawę jej efektywności i konkurencyjności w wymiarze międzynarodowym. Jednocześnie realizacja szeregu inwestycji, szczególnie w obszarze energetyki rozproszonej, w powiązaniu ze znaczną poprawą efektywności energetycznej i zadań środowiskowych, sprzyjać będzie rozwojowi regionów peryferyjnych i wzmocnieniu połączeń funkcjonalnych różnych części kraju.

Wizja 2030

Polska 2030 roku jest krajem, w którym wzrost gospodarczy i przemiany społeczne łączą się z poprawą stanu środowiska – jednym z podstawowych warunków dobrej jakości życia.

Jest to możliwe dzięki systemowi **planowania przestrzennego**², który od szczebla centralnego do lokalnego wspomaga proces podejmowania decyzji inwestycyjnych, a zarazem chroni szczególnie cenne zasoby przyrodnicze.

Polska jest krajem, z zapewnionymi stabilnymi i zdywersyfikowanymi dostawami paliw i energii oraz posiadającym odpowiednie zapasy strategiczne. Krajem, w którym zmniejsza się emisje gazów cieplarnianych m.in. przez rozwój odnawialnych źródeł energii i wprowadzanie nowych technologii nisko- i zeroemisyjnych. Polska jest krajem, w którym **gospodaruje się oszczędnie i efektywnie**, gdzie energia i zasoby naturalne są racjonalnie wykorzystywane. Krajem, w którym coraz istotniejszym elementem systemu energetycznego jest energetyka rozproszona i mikrogeneracja włączone w powszechnie funkcjonujący system inteligentnych sieci.

Polska jest krajem, w którym skutecznie ogranicza się emisję gazów cieplarnianych, **zanieczyszczenia wody i powietrza**, eliminuje nielegalne wysypiska i minimalizuje ilość **odpadów** trafiających na składowiska oraz równocześnie dba o zachowanie **różnorodności biologicznej** i unikalnego **krajobrazu**. Jest to możliwe zarówno dzięki lepszemu rozpoznaniu i oszacowaniu walorów środowiska naturalnego w Polsce, jak i rozwiniętej świadomości ekologicznej obywateli.

Polska jest także krajem dobrze identyfikującym zagrożenia wiążące się ze **skutkami zmian klimatu** zarówno te związane ze stopniowym wzrostem temperatury, jak i z występującymi coraz częściej ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi. Pomimo już poczynionych znaczących inwestycji, Polska w

² Dokument *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* stanowi jeden z podstawowych elementów zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem Polski.

sposób ciągły rozbudowuje i modernizuje infrastrukturę ochronną przystosowując się do nowych warunków środowiskowych.

Polska 2030 roku, wykorzystając 20-letni wysiłek inwestycyjny i modernizacyjny, potrafiła przełożyć go na podstawy dodatkowego potencjału rozwojowego i budowę nowych przewag konkurencyjnych. Polska jest krajem, w którym dzięki rozwojowi rozproszonych źródeł energii, znacznej poprawie efektywności energetycznej i inwestycjom związanym z ochroną środowiska udało się stworzyć znaczną ilość nowych miejsc pracy.

Uwarunkowania i zagrożenia

Do najważniejszych elementów warunkujących działania strategiczne w obszarze energetyki i środowiska należy zaliczyć:

- znaczne **wyeksplatawanie sektora energetycznego**, który niezależnie od realizacji dodatkowych celów, wymaga dużych inwestycji odtwarzających w większości zdekapitalizowaną już infrastrukturę wytwórczą i przesyłową,
- niski poziom zróżnicowania kierunków importu gazu i ropy, niska przepustowość połączeń transgranicznych, oraz niedobór pojemności magazynowych,
- prognozowany **wzrost zapotrzebowania na energię** wiążący się przede wszystkim z dalszym rozwojem gospodarczym kraju oraz zmianami zachowań konsumenckich,
- możliwość pomyslnego zakończenia poszukiwań gazu łupkowego na terenie Polski i korzystnej oceny opłacalności jego wydobycia,
- zobowiązania Polski co do ograniczenia emisji CO², poprawy efektywności energetycznej, zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii wynikające z prawa wspólnotowego, w szczególności **Pakietu Klimatyczno – Energetycznego UE³**,
- niepewność związaną z ostatecznym kształtem regulacji energetyczno-klimatycznych (w tym celów redukcyjnych czy kosztu uprawnień do emisji)
- przewidywane **pogłębienie się wielokierunkowej presji na środowisko**, związanej przede wszystkim z rozbudową infrastruktury liniowej oraz budownictwem komunalnym, rekreacyjnym i przemysłowym. Skutkiem tych procesów może być m.in. postępująca fragmentacja przestrzeni, degradacja krajobrazu, utrata różnorodności biologicznej, zanikanie wartościowych ekosystemów, zaburzenie stosunków wodnych, wzrost zanieczyszczenia powietrza oraz pogorszenie klimatu akustycznego. Wymienione oddziaływania negatywnie, bezpośrednio mogą wpłynąć na jakość życia polskiego społeczeństwa,

³ Pakiet klimatyczno – energetyczny zakłada dla Polski zwiększenie udziału OZE do 15% w ogólnym bilansie energii finalnej w tym 10% biopaliw w transporcie w 2020.

- konieczność przygotowywania kraju do nasilających się niekorzystnych zjawisk pogodowych i klimatycznych.

Tabela 5.1 Zapotrzebowanie na energię finalną brutto w podziale na sektory gospodarki [Mtoe].

Wyszczególnienie:	2006	2010	2015	2020	2025	2030
Przemysł	20,9	18,2	19,0	20,9	23,0	24,0
Transport	14,2	15,5	16,5	18,7	21,2	23,3
Rolnictwo	4,4	5,1	4,9	5,0	4,5	4,2
Usługi	6,7	6,6	7,7	8,8	10,7	12,8
Gospodarstwa domowe	19,3	19,0	19,1	19,4	19,9	20,1
RAZEM	65,5	64,4	67,3	72,7	79,3	84,4

Źródło: Agencja Rynku Energii. 2009. *Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 roku*. Warszawa: ARE.

Wzrost zapotrzebowania na energię finalną do 2030 r. szacowany jest na ok. 29% w porównaniu do 2006 r. (na energię pierwotną o ok. 21%) i jest on związany głównie z rozwojem sektora transportu i sektora usług.

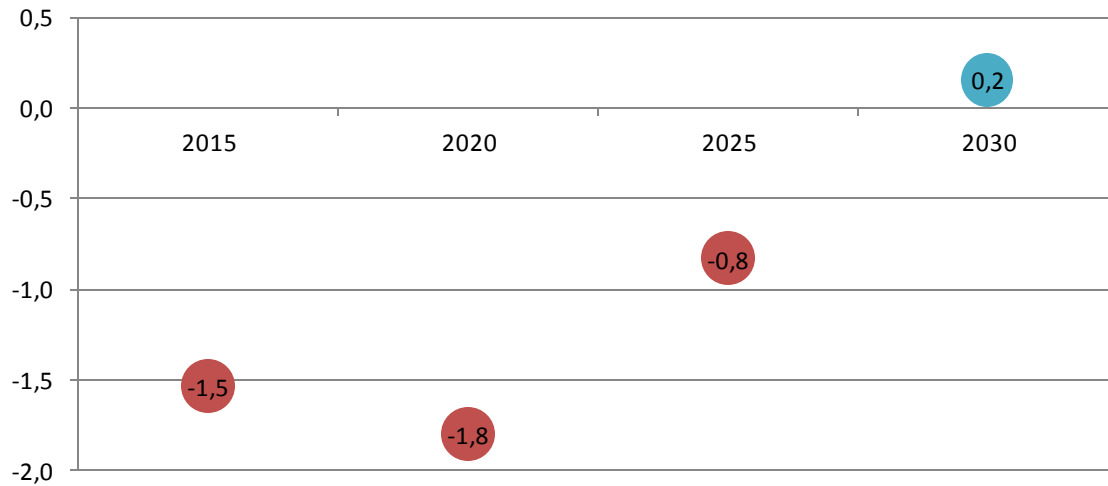
Skutki finansowe

Wydatki związane z rozbudową, a przede wszystkim modernizacją sektora energetycznego oraz dostosowaniem go do wymogów środowiskowych wyniosą według różnych szacunków między 300 a 400 mld zł⁴ w perspektywie 2030 r. Oznaczać to będzie istotny, negatywny wpływ na poziom realnego PKB w tym okresie. Efekt ten, nie będzie rozkładał się równomiernie - najbardziej dotkliwy będzie około 2020 roku, kiedy (w pozytywnym scenariuszu) może sięgnąć -1,8% PKB (a w sektorach szczególnie obciążonych nawet do -3%) w odniesieniu do scenariusza bazowego⁵. Finalny poziom negatywnego wpływu będzie zależał głównie od przyjętego sposobu finansowania inwestycji, kształtowania się zewnętrznych czynników gospodarczych, wyboru konkretnych technologii oraz skuteczności działań w zakresie poprawy efektywności energetycznej.

⁴ McKinsey & Company. 2009. *Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030*. Warszawa: McKinsey & Company Poland Sp. z o.o.

⁵ World Bank. 2011. *Transition to a Low-Emissions Economy in Poland*. Warsaw: WB.

Rysunek 5.1 Szacowane odchylenie poziomu realnego PKB Polski w scenariuszu niskoemisyjnym w porównaniu ze scenariuszem bazowym w latach 2015-2030 (w %).



Źródło: IBS na potrzeby World Bank. 2011

Skala wydatków na modernizację i dostosowanie energetyki zgodnie kierunkami polityki klimatycznej jest szacowana na 300 – 400 mld zł w perspektywie 20 lat. Skala koniecznych wydatków odbije się negatywnie na wielkości PKB, jednak dobrze realizowany program modernizacyjny przynieść może dodatkowy wzrost PKB w dłuższej perspektywie.

Należy podkreślić, że przedstawione szacunki skali kosztów oraz wpływu na rozwój gospodarczy zależą od wielu istotnych czynników mogących zmienić szacowane wielkości: tempa rozwoju gospodarczego, kształtowania się cen nośników energii, kierunków zmian regulacji klimatycznych (szczególnie w ramach UE) oraz rozwoju nowych technologii i dostępu do nowych zasobów energetycznych.

Istotną barierą w oszacowaniu skutków oddziaływań środowiska są trudności w dokonaniu wyceny walorów przyrodniczych oraz krajobrazowych, a także wciąż jeszcze słabo badane koszty zewnętrzne. Ponadto, wielokierunkowy i ponadnarodowy charakter oddziaływań człowieka na środowisko, zróżnicowane tempo i intensywność występowania niektórych zjawisk przyrodniczych, a także degradacja ekosystemów powodują trudności w oszacowaniu kosztów zagrożeń. Zakłada się jednak, że niepodjęcie działań, a co za tym idzie wydatki związane z usuwaniem skutków degradacji środowiska będą wielokrotnie wyższe niż koszty związane z zapobieganiem i minimalizacją oddziaływań. Udoskonalenie metod naukowych w obszarze środowiska i zastosowanie ich w prowadzonych badaniach może mieć istotny wpływ nie tylko na skuteczność polityki środowiskowej w kraju, ale również na wzmocnienie wpływu Polski na dalsze kształtowanie polityki klimatycznej.

Cele 2030

Zadania z obszaru ochrony środowiska i szeroko rozumianej energetyki są komplementarne. Polityka państwa w tym zakresie ma za zadanie jasne **określenie celów długofalowych** oraz priorytetów. Realizacja tego zadania wymaga wprowadzania skutecznych **narzędzi regulacyjnych** oraz stosowania **mechanizmów fiskalnych**, a także **wsparcia finansowego** dla planów strategicznych. Jednocześnie państwo musi pozostawić przestrzeń na elastyczne dostosowanie się inwestorów do bieżącej sytuacji rynkowej i dbać o zapewnienie **konkurencji** zarówno na rynku wewnętrznym jak i międzynarodowym.

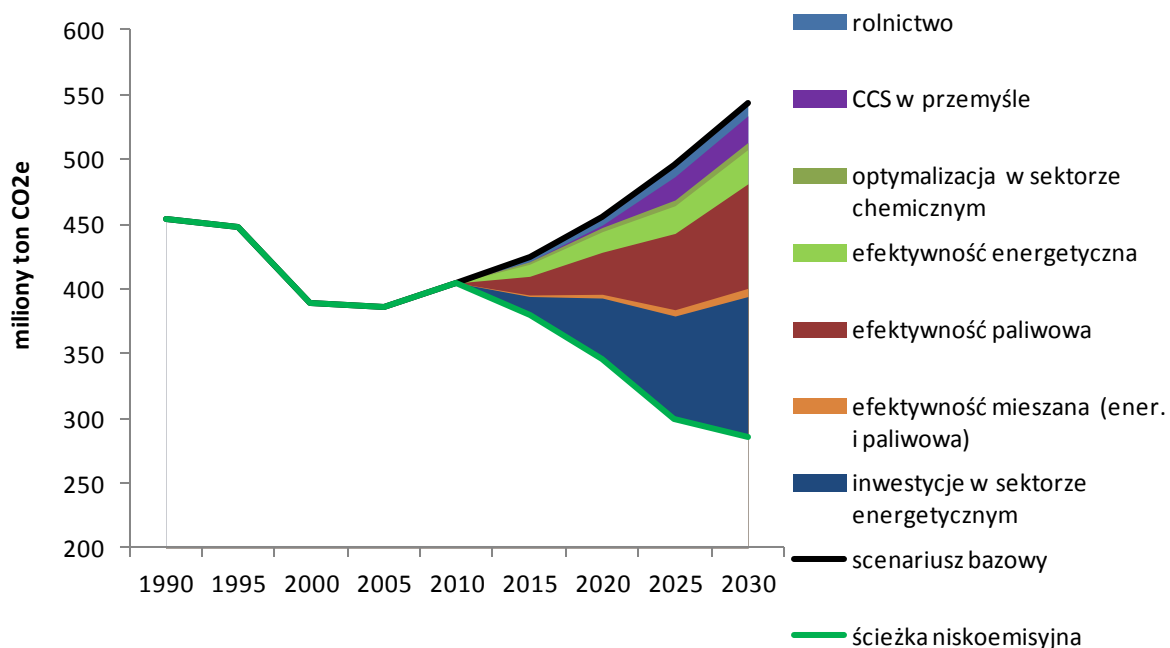
Podstawowym celem strategicznym Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju w tym obszarze jest:

Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego oraz ochrona i poprawa stanu środowiska

Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego jest rozumiane jako zapewnienie optymalnej ilości energii po możliwie niskich cenach oraz dywersyfikacja źródeł i tras przesyłu nośników energii.

Wybór celów szczegółowych musi opierać się na analizach efektywności ekonomicznej konkretnych rozwiązań, które jednocześnie realizowałyby będą obydwa kierunki celu strategicznego. Ze względu na skalę zobowiązań i koszty realizacyjne szczególnej wagi nabiera proces redukcji emisji CO². Optymalizacja realizacji tego zadania stała się jedną z istotniejszych przesłanek do sformułowania celów szczegółowych.

Rysunek 5.2: Potencjał redukcji emisji CO² w perspektywie 2030 r. (mln t. CO²)⁶.



Źródło: World Bank. 2011

Analiza scenariusza aktywnego ograniczania emisji CO² pokazuje, że optymalnymi metodami są tu: modernizacja sektora energetycznego oraz poprawa efektywności energetycznej (obie te metody mogą stanowić łącznie co najmniej 71% potencjału redukcji do 2030r.).

Przyjęto trzy cele szczegółowe:

zbilansowanie zapotrzebowania na energię elektryczną i paliwa oraz zapewnienie bezpieczeństwa dostaw,

poprawa efektywności energetycznej oraz rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii,

poprawa i ochrona stanu środowiska oraz adaptacja do zmian klimatu.

⁶ Zgodnie z założeniami Banku Światowego poprawa efektywności paliwowej rozumiana jest jako taka poprawa efektywności energetycznej, która prowadzi do oszczędności paliwa. Efektywność energetyczna, to taka przy której pojawia się oszczędność w zużyciu energii elektrycznej.

Powyżej sformułowane cele związane są z realizacją następujących decyzji:

13. Warunki do prorozwojowego impetu cyfrowego

Wdrożyć warunki dla uzyskania prorozwojowego impetu cyfrowego, w tym powszechności dostępu i korzystania z szerokopasmowego Internetu w 2015 r., wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) we wszystkich sektorach gospodarki, stworzenie warunków dla podaży wysokiej jakości treści publicznych, także poprzez udostępnienie w Sieci otwartych zasobów publicznych oraz wprowadzenie takich regulacji technologii cyfrowych, które służyć będą rozwojowi sieciowych form życia publicznego i kapitału społecznego.

14. Konkurencyjność nauki i rozwój B+R

Wzmocnić konkurencyjność nauki i innowacyjność gospodarki poprzez wzrost nakładów na B+R do 3% PKB w 2030 r., poprawę wiedzy o zarządzaniu własnością intelektualną i komercjalizacji wyników prac badawczych, wzmacnianie procesów konkurencji w nauce w dostępie do środków na badania, poprawę jakości szkolnictwa wyższego dzięki ocenie uczelni opartej o realne efekty kształcenia i powiązaniu wysokości finansowania uczelni z osiąganymi wynikami.

15. Warunki dla nowych przewag konkurencyjnych

Stworzyć przewagi konkurencyjne oparte o kapitał intelektualny, poprzez wzmacnianie kreatywności i podnoszenie kwalifikacji pracowników w systemie uczenia się przez całe życie, kształtowanie kompetencji zarządczych przedsiębiorców zorientowanych na innowacyjne strategie rozwojowe, wspieranie firm inwestujących w innowacje i rozwój oraz udzielanie wsparcia instytucjom otoczenia biznesu, a także tworzenie zachęt dla globalnego biznesu do inwestowania w Polsce.

18. Rozwój sieci metropolitalnej

Przyjąć do 2015 r. rozwiązania prawne i organizacyjne przyspieszające integrację sieci metropolitalnej i wzrost potencjału rozwojowego, kreatywnego i innowacyjnego metropolii, a także zwiększające spójność otaczającej je przestrzeni metropolitarnej i jej oddziaływanie regionalne dotyczące innowacji, komunikacji, podatków (większy udział miast w wpływach z podatków), inwestycji, usług dla obywateli.

19. Poprawa cywilizacyjnych warunków życia na wsi

Wyposażyć obszary wiejskie i małe miasteczka w infrastrukturę cywilizacyjną pozwalającą na wyrównanie szans zawodowych i społecznych ich mieszkańców (dostępność komunikacyjna, cyfrowa, edukacyjna, do usług zdrowotnych, warunki uczestnictwa w kulturze oraz dla pracy poza rolnictwem – także w nowych dziedzinach eko-gospodarki) i silniejsze powiązanie z lokalnymi, regionalnymi i krajowymi centrami rozwoju.

21. Modernizacja infrastruktury i bezpieczeństwo energetyczne

Wdrożyć i sfinansować (nakłady własne, środki pochodzące z UE, budżet państwa, rynek kapitałowy, kapitał inwestorów zagranicznych) projekty modernizujące infrastrukturę elektroenergetyczną i gazową oraz programy zachęcające do zachowań proefektywnościowych, działania dywersyfikujące źródła energii i paliw (w tym możliwość wydobycia gazu łupkowego) oraz kierunków ich przesyłu, dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski.

22. Poprawa warunków środowiskowych, uniknięcie ryzyk związanych ze zmianami klimatu

Wdrożyć zintegrowane zarządzanie środowiskiem (promocja recyklingu odpadów, efektywności energetycznej, planowania przestrzennego z uwzględnieniem gospodarowania obszarami cennymi przyrodniczo) oraz program adaptacji do zmian klimatu, minimalizowania zagrożeń związanych ze skutkami powodzi oraz zwiększyć nakłady na badania i rozwój technologii czystego węgla oraz poprawiających stan środowiska.

23. Zniesienie barier dla biznesu

Znieść bariery prawne prowadzenia działalności gospodarczej (w latach 2012 – 2014, po dokonaniu przeglądu regulacji) zakładania, prowadzenia, rozwijania i likwidowania, w szczególności uwolnić ze zbędnych obciążeń biurokratycznych procesy inwestycyjne we wszystkich dziedzinach.

Cel szczegółowy 1.: Zbilansowanie zapotrzebowania na energię elektryczną i paliwa oraz zapewnienie bezpieczeństwa dostaw.

Bilansowanie zapotrzebowania na energię musi uwzględniać prognozowany wzrost popytu na energię oraz realizację celów klimatycznych, brać pod uwagę obecne słabości systemu, oraz poszukiwać optymalnych rozwiązań (w tym działania w ramach 2 celu szczegółowego).

Najważniejszymi obszarami problemowymi sektora są:

- znaczna emisyjność wynikająca głównie z wysokiego udziału węgla w bilansie paliw do produkcji energii elektrycznej (ok. 88% w 2009 r.),
- Stosunkowo niewielki udział OZE w całkowitym bilansie wytwarzanej energii,
- wyeksploatowanie jednostek wytwórczych i sieci przesyłowych energii elektrycznej (niska sprawność, awaryjność),
- niemal całkowite uzależnienie importu gazu i ropy od jednego dostawcy przy jednoczesnym braku możliwości przesyłowych z innych kierunków oraz braku wystarczających pojemności magazynowych gazu ziemnego.

Uwarunkowania te determinują dwa **podstawowe cele operacyjne**: (1.1.) Modernizacja i rozbudowa sektora elektroenergetycznego oraz rozwój odnawialnych źródeł energii, a także (1.2.) dywersyfikacja kierunków pochodzenia nośników energii i tras ich przesyłu oraz rezerw wydobywczycych i interwencyjnych.

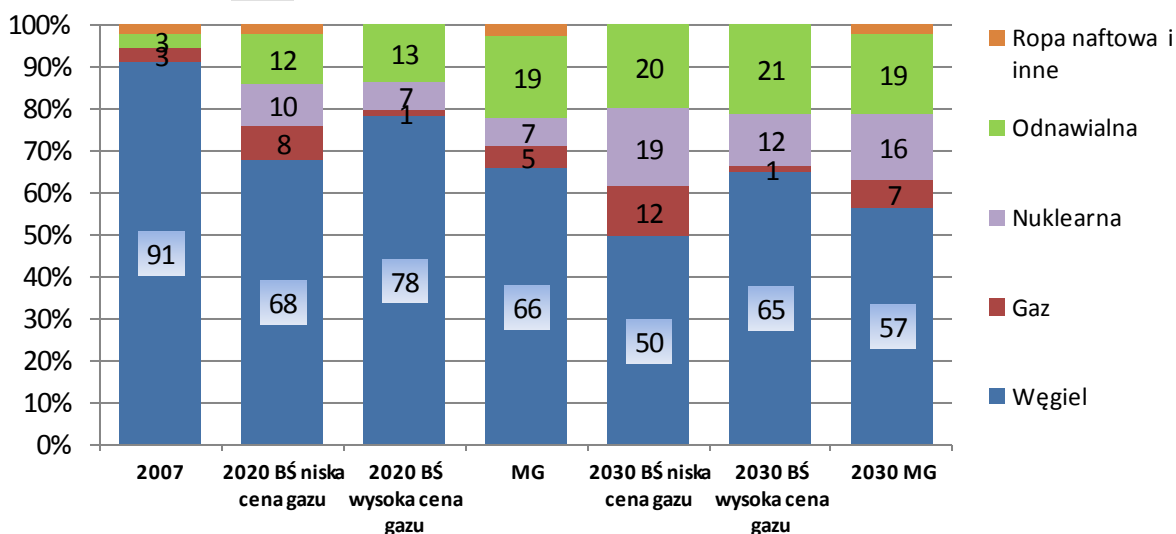
Analizując postępujący rozwój nowych technologii należy uwzględnić zasadniczą zmianę logiki funkcjonowania energetyki. Przewidywane jest stopniowe przenoszenie ciężaru bilansowania zapotrzebowania na źródła generacji rozproszonej i tzw. mikrogeneracji. Rozwój i ograniczenie kosztów dzięki nowym rozwiązaniom technicznym umożliwi lepsze dopasowanie produkcji do aktualnego zapotrzebowania, znaczne poszerzenie możliwości magazynowania energii oraz „przesunięcie” wytwarzania energii bliżej miejsca gdzie jest wykorzystywana. Rozwój „energetyki przyszłości” łączącej elementy energetyki zawodowej z innowacyjnymi rozwiązaniami będzie możliwy dzięki wspieraniu projektów typu „inteligentne sieci energetyczne” oraz inwestowaniu w projekty badawcze umożliwiające połączenie efektywności energetycznej, elastyczności przystępności dla szerokiego grona odbiorców.

1.1 Modernizacja i rozbudowa sektora elektroenergetycznego oraz rozwój odnawialnych źródeł energii.

1.1.1 Modernizacja i rozbudowa sektora elektroenergetycznego.

Podstawą do wyboru strategii modernizacji i rozbudowy sektora musi być dążenie do zapewnienia odbiorcom optymalnej ilości energii po możliwie niskich cenach. Analizy modelowe sugerują optymalny ekonomicznie i technologicznie mix elektroenergetyczny dla 2020 i 2030 roku, który stał się podstawą do określania celów w tym obszarze (Rysunek 5.3).

Rysunek 5.3 Prognoza struktury wytwarzania energii elektrycznej brutto w Polsce w latach 2007, 2020 i 2030.



Źródło: Agencja Rynku Energii. 2009. *Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 roku*. Warszawa: ARE; World Bank. 2011

Porównanie analiz poszukujących optymalnego udziału poszczególnych nośników energii w bilansie elektroenergetycznym pokazuje, że rozbieżności nie są duże: polska energetyka 2030 roku będzie oparta w znacznej mierze na węglu, OZE oraz energii atomowej.

Udział **węgla kamiennego i brunatnego**, w ogólnym bilansie energetycznym Polski będzie się stopniowo zmniejszał do ok. 50-60% w 2030 r. Jednak, ze względu na obecną strukturę polskiej energetyki, stosunkowo niskie koszty pozyskania oraz duże zasoby krajowe, te dwa paliwa pozostaną dominującymi i stabilizującym bezpieczeństwo energetyczne Polski. Posiadane zasoby węgla zapewniają bowiem bezpieczeństwo dostaw w perspektywie 30-40 lat przy obecnym poziomie nakładów inwestycyjnych, a postępująca poprawa sprawności jednostek wytwórczych oraz rozwój czystych technologii węglowych pozwoli na ograniczenie emisyjności tej branży. Należy mieć na uwadze, że rentowność wydobycia węgla będzie wymagała ciągłej poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw w tym sektorze. Konieczne wsparcie ze strony państwa powinno być nakierowane na wzmacnianie sektora badawczego opisane w rozdziale *Kreatywność indywidualna i innowacyjna gospodarka*.

Udział Polski w realizacji celów klimatycznych sprawia, że **odnawialne źródła energii** staną się drugim najważniejszym źródłem dla elektroenergetyki - docelowo 19% w 2020 r. (w 2009 r. 5,72% brutto)⁷. W bilansie energii finalnej brutto konieczne jest osiągnięcie poziomu 15% z OZE w 2020 r. (obecnie ok. 9,5 % brutto⁸; 5,69% brutto w 2008 r.⁹). OZE charakteryzują się wysokimi kosztami

⁷ Agencja Rynku Energii. 2010. *Statystyka Elektroenergetyki Polskiej*. Warszawa: ARE.

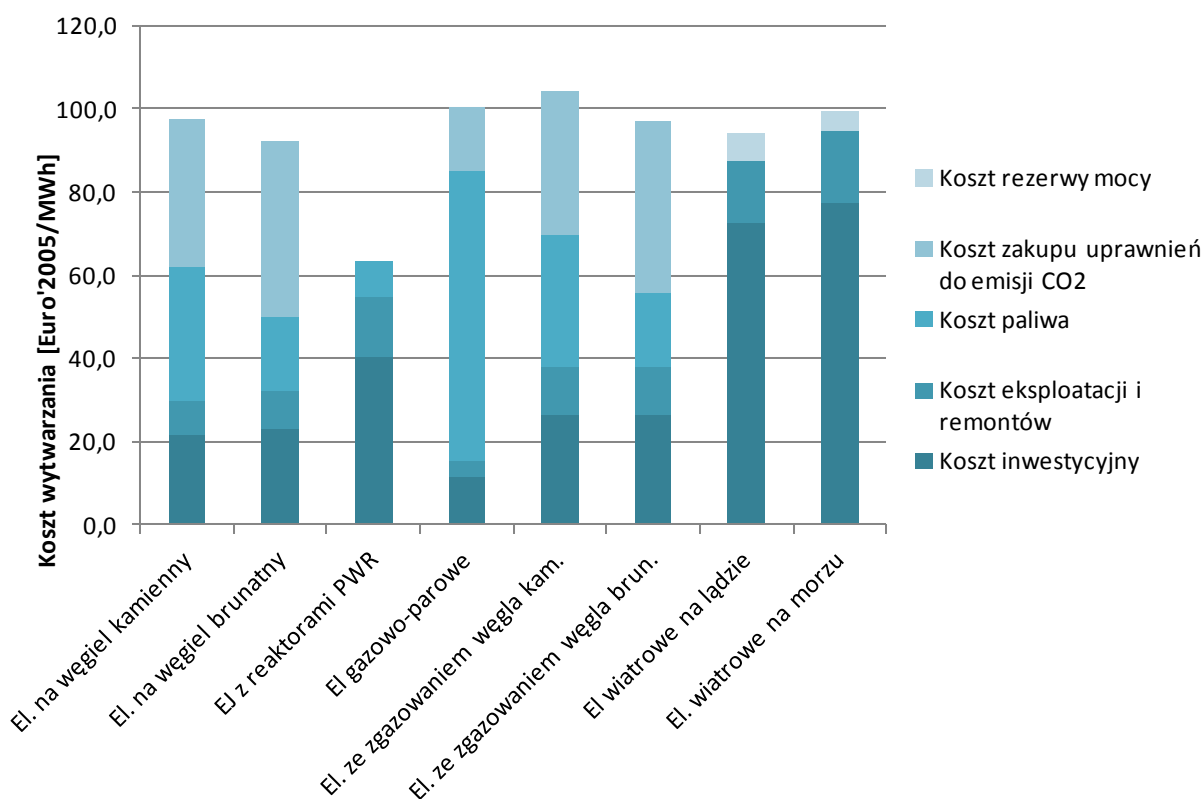
⁸ Ministerstwo Gospodarki. 2010. *Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*.

⁹ Agencja Rynku Energii. 2009. *Bilans energetyczny Polski w układzie statystyki OECD i Eurostat*.

inwestycyjnymi (choć efekt skali i postęp technologiczny systematycznie zmniejszają koszty), dlatego wymagają specjalnych narzędzi wsparcia (regulacje, narzędzia fiskalne). Narzędzia te jednak muszą uwzględniać prymat efektywności ekonomicznej wybranych rozwiązań, tak by przygotować podstawy do przyszłej pełnej samowystarczalności ekonomicznej i konkurencyjności sektora. Pełny bilans kosztowy musi uwzględniać także poprawę efektywności odnawialnej energetyki rozproszonej dzięki uruchomieniu inteligentnych sieci oraz fizycznemu zbliżeniu wytwarzania energii z miejscem jej wykorzystywania. Dodatkowym wymiarem jest wpływ poniesionych inwestycji na rozwój tzw. „zielonych miejsc pracy”, szczególnie w przypadku energetyki rozproszonej, produkcji biopaliw, ale także infrastruktury ochrony środowiska.

Wdrażany program **energetyki jądrowej** jest jednym z najlepszych rozwiązań łączących zapewnienie długofalowego bezpieczeństwa i stabilności dostaw energii elektrycznej (cykl życia elektrowni wynosi 60 lat) oraz realizację celów klimatycznych i środowiskowych (znikoma emisja CO² i pyłów). W zestawieniu z gospodarką opartą na węglu jest to źródło energii oferujące dodatkowe możliwości technologiczne przyczyniające się do obniżenia kosztów wytwarzania energii. Pomimo, że proces inwestycyjny jest długotrwały i kosztowny (uśredniony 3-3,5 mln euro/MW) to późniejsza wieloletnia eksploatacja przy stosunkowo niewielkich kosztach operacyjnych czyni energetykę jądrową najtańszym obecnie osiągalnym źródłem (już przy koszcie uprawnień do emisji CO² powyżej 15 €/05/tCO₂; rysunek 7.4.).

Wykres 5.4 Porównanie uśrednionych kosztów wytwarzania energii elektrycznej i ich struktury dla źródeł przewidzianych do uruchomienia około 2030 r. (Euro/MWh)



Źródło: Agencja Rynku Energii. 2009

Porównanie kosztów wytwarzania energii pokazuje jak istotnym czynnikiem są koszty emisji dwutlenku węgla (szczególnie dla elektrowni węglowych) oraz koszty paliwa (porównywalnie niewielkie w przypadku elektrowni jądrowych). Wyliczenia te pokazują, że energetyka jądrowa jest najbardziej opłacalnym źródłem energii z paliw nieodnawialnych.

Program Polskiej Energetyki Jądrowej zakłada docelowo uruchomienie do 2030 r. dwóch elektrowni jądrowych o łącznej mocy 6000 MW netto (6600 MW brutto - 16% zapotrzebowania na energię elektryczną). Uruchomienie pierwszego bloku do 2022 r. (6,8% zapotrzebowania w produkcji energii elektrycznej netto). Działania te oznaczają wydatek inwestycyjny do ok. 80 mld zł w perspektywie 2030 r.

Kluczowy projekt V.1.: Realizacja programu energetyki jądrowej przeprowadzana kolejno poprzez wybór lokalizacji i inwestora do 2013 r., wykonanie projektu technicznego do 2015 r., budowę pierwszego bloku do 2022 r. oraz ukończenie do 2030 r. budowy kolejnych bloków, które łącznie zapewnią 16% udziału energii jądrowej w bilansie elektroenergetycznym w 2030 r.

Decyzje: 13, 14, 15, 21, 22, 23

Energetyka gazowa, jako dwukrotnie mniej emisyjna w porównaniu do węglowej, tańsza pod względem nakładów inwestycyjnych (ok. 0,75 mln euro/MW) i szybsza w budowie (5 lat), stanie się elementem uzupełniającym bilans elektroenergetyczny. W średniej perspektywie 2020 r. będzie uzupełniała niedobory mocy a w dłuższej bilansowała niestabilności produkcji z OZE w miarę zwiększania się produkcji energii z tych źródeł. Udział gazu w energy mix Polski i UE będzie musiał uwzględniać prognozowany wzrost uzależnienia od importu surowca spoza UE oraz faktu, że ceny gazu będą najszybciej rosnącymi pośród wszystkich wykorzystywanych obecnie nośników energii w perspektywie 2050 r. Proces ten wymagał będzie dodatkowo zwiększenia pojemności magazynów gazu – zabezpieczających stabilność dostaw. Uruchomienie znacznych krajowych zasobów gazu łupkowego może zasadniczo zmienić uwarunkowania jednak podjęcie decyzji o zmianach udziału gazu w bilansie wykorzystywania nośników energii i elektroenergetyce będzie możliwe dopiero po zakończeniu badań geologicznych przewidywane na lata 2012-2014.

Kluczowy projekt V.2.: Modernizacja sieci elektroenergetycznych zapewniona poprzez ułatwienia procesów inwestycyjnych, związanych w szczególności z wymianą przestarzałych elementów sieci dystrybucyjnych, rozbudową linii przesyłowych oraz budową wysokosprawnych i niskoemisyjnych elektrowni (z uwzględnieniem energetyki rozproszonej).

Decyzje: 14, 15, 19, 21, 22, 23

1.1.2 Nowe technologie węglowe.

Na rynkach światowych obserwowalne jest wyczerpywanie się tanich w eksploatacji konwencjonalnych złóż ropy i gazu i związany z tym wzrost cen. W tym kontekście konieczne jest przyspieszenie badań nad możliwościami wykorzystania węgla dla produkcji paliw będących

substytutami ropy naftowej, gazu ziemnego oraz innych produktów, które można otrzymać na bazie gazu syntezowego. Badania te mają na celu stworzenie technologii przejściowej w procesie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną w perspektywie do 2050 r. Kluczową technologią w tym zakresie jest zgazowywanie węgla zarówno naziemne jak i - potencjalnie znacznie efektywniejsze - zgazowywanie podziemne

Technologie chemicznej przeróbki węgla należy traktować jako strategiczne dla Polski uzupełnienie pakietu technologii wychwytu i składowania CO² (CCS) obejmującego zgazowanie węgla dla pozyskania wodoru na potrzeby energetyki (IGCC), spalanie węgla w tlenie i usuwanie CO² ze spalin.

Niezależnie od rodzaju technologii istotnym problemem pozostaje konieczność wychwytu, sprężania, transportu i geologicznego składowania CO². W związku z tym, w krótkiej perspektywie istotne jest kontynuowanie badań dla wytypowania bezpiecznych obszarów składowania geologicznego CO², zarówno w głębokich solankach jak i w wyczerpanych zbiornikach gazu ziemnego. Dodatkowo należy rozwinąć wykorzystanie CO² dla wzbogaconego wydobycia gazu i ropy naftowej co pozwoliłoby znacząco zwiększyć produkcję węglowodorów ze źródeł krajowych. Kluczowym problemem dla rozwoju czystych technologii węglowych jest obecnie przygotowanie ram organizacyjnych, legislacyjnych, regulacyjnych i finansowych oraz uzyskanie akceptacji społecznej.

Biorąc pod uwagę olbrzymie, dostępne zasoby węgla, które mogą być wielokrotnie przez nową technologię podziemnego zgazowania Polska może zapewnić sobie samowystarczalność energetyczną na dziesiątki lat. Jednym z elementów gazu syntetycznego jest wodór, który jest postrzegany jako najczystsze paliwo przyszłości – otwiera to perspektywy budowy „gospodarki wodorowej”. Polska może stać się liderem w rozwoju czystych technologii węglowych.

Rozwój nowych technologii wymaga zarówno długofalowych badań laboratoryjnych jak i budowy instalacji pilotażowych dużej skali. W obydwu przypadkach kluczowe jest powiązanie prowadzonych działań z realnym zapotrzebowaniem rynkowym oraz stworzenie przejrzystych i stabilnych zasad wsparcia w tym również wsparcia promocji zagranicą. Wstępne działania w tym obszarze wymagają rewizji obecnych mechanizmów pod kątem ich efektywności i innowacyjności. Nowe narzędzia w znacznej mierze opierać się będą na zasadzie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego i tym samym będą lepiej odpowiadać na zapotrzebowanie rynkowe. Należy jednak zwrócić uwagę, że ze swojej natury badania laboratoryjne są obarczone dużym ryzykiem, dlatego wymagają szczególnego wsparcia państwa. W przypadku kosztownych projektów pilotażowych kluczowym zadaniem będzie zainicjowanie przez państwo tworzenia platform typu „funduszu kapitałowego”, przygotowanie optymalnego otoczenia prawnego oraz udzielanie gwarancji dla konkretnych projektów. Część środków w tym obszarze będzie pochodziła z przychodów w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji CO² – z założenia przeznaczonymi do realizacji działań w tym zakresie.

1.2 Dywersyfikacja kierunków pochodzenia nośników energii, zabezpieczenie przesyłu oraz rezerw wydobywczych i interwencyjnych.

Działaniom bilansującym zapotrzebowanie na energię elektryczną i paliwa oraz zwiększającym równocześnie niezależność importową musi towarzyszyć poprawa pewności i efektywności dostaw do odbiorców finalnych. Działania będą prowadzone w trzech kierunkach:

- dywersyfikacja kierunków importowych i źródeł pochodzenia paliw i energii, w tym przez integrację rynków energetycznych ze zliberalizowanym rynkiem UE,
- rozbudowa i modernizacja krajowych systemów przesyłowych oraz
- zabezpieczenie możliwości magazynowych i potencjału wydobywczego.

1.2.1 Dywersyfikacji kierunków i źródeł pochodzenia paliw i energii.

Ze względu na niski stopień dywersyfikacji kierunków i źródeł dostaw gazu ziemnego i ropy naftowej (odpowiednio 90% i 99% z kierunków wschodnich w 2008 r.) są to obszary szczególnie wrażliwe i wymagają intensywnych działań. W przypadku **gazu ziemnego**, działania te będą koncentrowały się na pozyskaniu surowca poza granicami kraju z państw Wspólnoty Energetycznej (z kierunków północnego, zachodniego i południowego) oraz innych, odleglejszych części świata. W tym celu konieczna będzie rozbudowa połączeń gazociągowych z systemami niemieckimi, a przede wszystkim budowa zdolności przesyłowych na osi północ-południe, które umożliwią na północy dostęp do gazu z terminalu LNG w Świnoujściu oraz gazu ze złóż norweskich (poprzez sieć duńską), a na południu połączenie z planowanym gazociągiem Nabucco oraz terminalem LNG nad Morzem Adriatyckim i Morzem Czarnym (poprzez systemy państw środkowoeuropejskich). Dostęp do źródeł odległych geograficznie będzie realizowany przede wszystkim dzięki uruchomieniu (w 2014 r.) terminala gazu skroplonego LNG oraz dodatkowemu zwiększaniu jego przepustowości w miarę potrzeb. Prowadzone będą także działania wspierające polskie przedsiębiorstwa w celu uzyskania dostępu do złóż poza granicami kraju.

W przypadku **ropy naftowej** dążyć należy do zróżnicowania źródeł i dróg importu, poprzez uzyskanie dostępu rurociągowego do złóż kaspijskich. Istotne z punktu widzenia dywersyfikacji może być również budowa rurociągu Odessa-Brody-Płock-Gdańsk oraz połączenia ropociągowego z systemem czeskim.

Inwestycje zwiększające możliwości wymiany transgranicznej **energii elektrycznej** poprawią bezpieczeństwo systemu w sytuacjach kryzysowych, bilansowanie niedoborów (falowanie OZE – wiatr, słońce) oraz umożliwią połączenie rynków handlu energią tworząc tym samym jeden z fundamentów dalszej liberalizacji tego rynku. Podstawowymi kierunkami działań będą tu systemy niemiecki i litewski oraz szwedzki.

Kluczowy projekt V.3.: Zwiększenie ilości dwukierunkowych, transgranicznych połączeń systemów przesyłu gazu w celu zapewnienia dywersyfikacji importu gazu, a w dalszej perspektywie również i możliwości jego eksportu.

Decyzje: 21, 23

Kluczowy projekt V.4.: Przygotowanie alternatywnych scenariuszy bilansu energetycznego uwzględniających możliwość odkrycia złóż gazu łupkowego oraz planu przystosowania infrastruktury przesyłowej do eksportu tego surowca, przygotowanie regulacji zapewniających przychody uzależnione od sprzedaży gazu a nie wydobycia, a także wyznaczenie ram współpracy z inwestorami w celu rozwoju krajowych kadr w tym sektorze oraz produkcji elementów infrastruktury poszukiwawczo-wydobywczej.

Decyzje: 14, 15, 21, 22, 23

1.2.2 Rozbudowa i modernizacja krajowych systemów przesyłowych.

Równoległe z rozbudową transgranicznych połączeń **elektroenergetycznych** prowadzone będą działania inwestycyjne w zakresie krajowych linii przesyłowych i dystrybucyjnych. Ze względu na znaczne wyeksploatowanie infrastruktury do kluczowych zadań należą: modernizacja zmniejszająca awaryjności systemu oraz ograniczająca straty na przesyśle, budowa „pierścieni” i alternatywnych połączeń 400kV zabezpieczających zaopatrzenie ośrodków metropolitalnych oraz przygotowanie infrastruktury do rozwoju energetyki (źródła rozproszone, energetyka atomowa, rozbudowane i nowe elektrownie systemowe. W wymiarze terytorialnym kluczowe jest silniejsze powiązanie kraju liniami przesyłowymi na osi północ-południe oraz wzmocnienie i rozbudowa połączeń z obszarami północno wschodnimi. Rozwój energetyki wiatrowej i systemu dystrybucyjnego w północnej części kraju poprawi bezpieczeństwo zaopatrzenia na tych obszarach. Na obszarach o niewielkim zaludnieniu istotne dla bezpieczeństwa dostaw będzie promowanie niewielkich rozproszonych źródeł energii połączonych z rozwojem lokalnych sieci niskiego napięcia. O ile proces modernizacji sieci energetycznych będzie zwiększał zapotrzebowanie na zakup energii zagranicą (w szczególności w okresie do 2020 r, docelowo, Polska powinna do 2030 r. dysponować mocami, które pozwolą nam - w zależności od zagranicznego popytu - energię odsprzedawać, w szczególności w kierunku wschodnim i południowym.

W obszarze **gazu ziemnego** znacznemu zwiększeniu możliwości importowych z nowych kierunków towarzyszyć musi dostosowanie do nowych uwarunkowań systemu przesyłowego. Potencjalna eksploatacja gazu łupkowego, zwiększenie możliwości pozyskania krajowego gazu konwencjonalnego oraz zwiększenie możliwości magazynowych także wymagać będą rozbudowy sieci przesyłowej na dużą skalę – ze względu na położenie potencjalnych złóż i magazynów, sieć musi łączyć zdecydowaną większość powierzchni kraju. Rozwojowi sieci przesyłowej towarzyszyć będzie polityka zwiększenia wykorzystania gazu: dla energetyki (interwencyjne i systemowe elektrownie gazowe) oraz dla odbiorców indywidualnych - rozwój sieci dystrybucyjnych na terenach dotychczas słabo zgazyfikowanych (województwo podlaskie, warmińsko mazurskie oraz część Polski centralnej) a także podłączenie większej liczby odbiorców indywidualnych.

W sektorze ropy kluczowe będzie dostosowanie systemu do nowych połączeń transgranicznych, zwiększonych możliwości magazynowych oraz modernizacja i poszerzenie zasięgu rurociągów (w tym na paliwa gotowe).

Równoległe prowadzone będą działania zwiększające możliwości **wymiany transgranicznej energii elektrycznej** oraz modernizacja krajowego systemu przesyłowego i dystrybucyjnego. Łąca transgraniczne umożliwią zapewnienie bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych, bilansowanie niedoborów (np. falowanie OZE – wiatr, słońce) oraz umożliwią połączenie rynków handlu energią.

1.2.3 Zabezpieczenie możliwości magazynowych i potencjału wydobywczego.

Znacznie powiększone **możliwości magazynowe** zapewnią bezpieczeństwo płynności dostaw w sytuacji niedoboru. Obecnie przechowywane zapasy **ropy naftowej i paliw gotowych** zabezpieczają 100-122 dni średniego zapotrzebowania (wymóg UE to 90 dni). Planowane są działania zwiększające dostępne pojemności rezerw z obecnych 11 mln m³ do 12,5 mln m³ w 2015 r., a w miarę dalszych potrzeb o kolejne 6 mln m³).

W przypadku **gazu ziemnego** obecne pojemności podziemnych magazynów gazu to 1,6 mld m³. Taka pojemność zapewnia ok. 38 dni średniego zużycia (gwarantuje podaż w czasie zwiększonego zapotrzebowania na gaz w okresie jesienno – zimowym). Pojemności podziemnych magazynów gazu niektórych państw UE są istotnie większe (mld m³): Niemcy – 19,9 m³, Włochy – 12,9 m³, Francja – 12 m³, Austria – 4,2 m³, a w niektórych przypadkach pojemności zabezpieczają ponad 100 dni średniego zużycia gazu – np. na Łotwie, w Słowacji, w Austrii czy na Węgrzech. Ze względu na rozbudowę polskich sieci przesyłowych i dystrybucyjnych, a także realizację budowy gazoportu w Świnoujściu niezbędne są znaczne inwestycje zwiększające bezpieczeństwo dostaw tego paliwa, a także poprawiające możliwości zarządzania siecią przesyłową. W perspektywie 2015 roku pojemności magazynowe zostaną podwojone (planowane łącznie na 2,9-3,4 mld m³) i tym samym zagwarantują pokrycie 70-80 dni średniego zużycia.

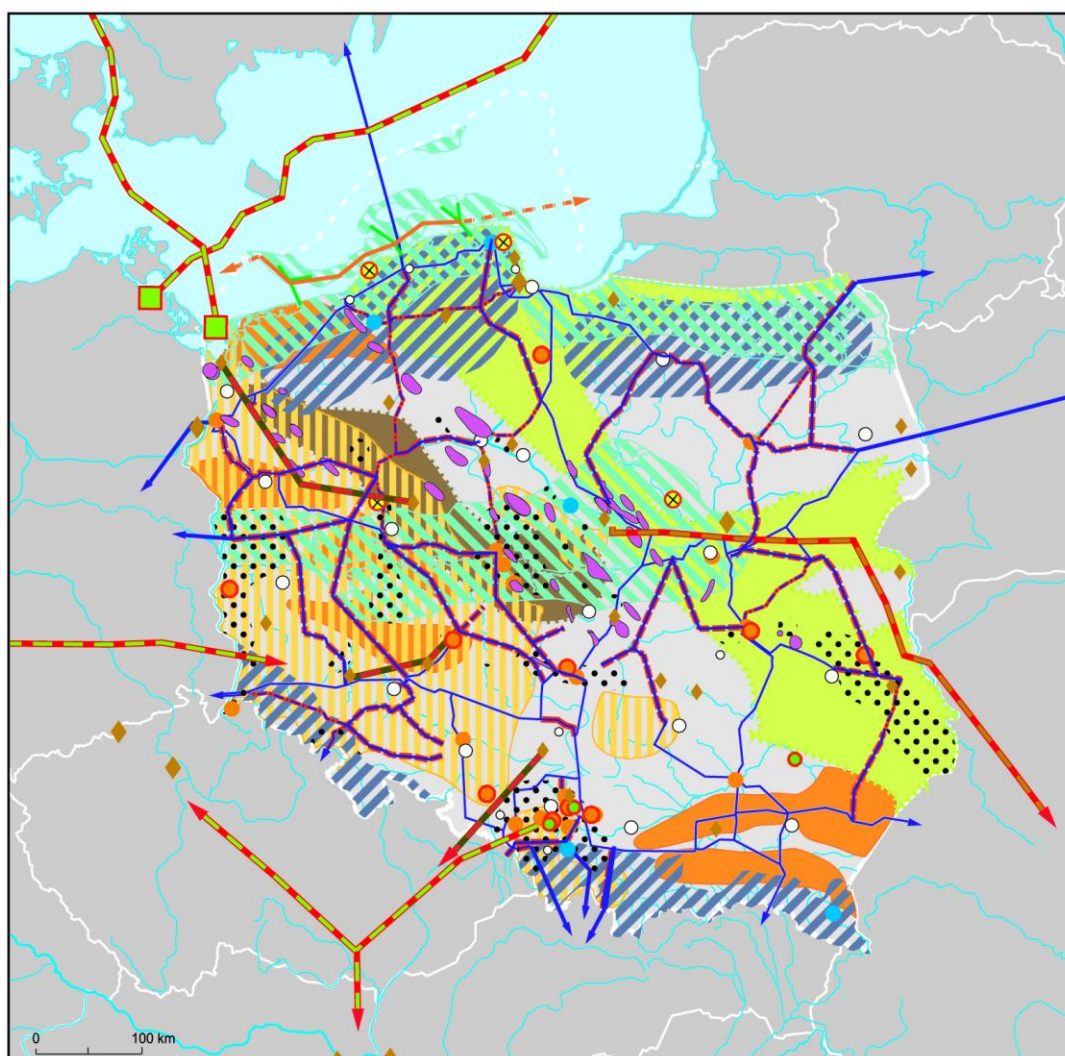
W przypadku węgla i gazu ziemnego szczególnie ważne jest także **zwiększenie potencjału wydobywczego**. Obecnie szacowane zasoby bilansowe **węgla kamiennego** dają możliwość eksploatacji na obecnym poziomie przez ok. 200 lat i 250 lat w przypadku węgla brunatnego. Je dnak zasoby operatywne (możliwe obecnie do wydobycia) węgla kamiennego szacuje się na 40 lat. W przypadku **węgla brunatnego** obecne 30-to letnie zasoby operatywne można uzupełnić nowymi złożami zabezpieczając ich pozyskanie na 70 lat. Konieczna jest zatem, w miarę wyczerpywania się zasobów obecnie eksploatowanych, ochrona złóż udokumentowanych (bądź potwierdzonych wstępными badaniami i informacjami zamieszczonymi na mapach geologicznych) przed zabudową prowadzącą do trwałego ich wyłączenia z eksploatacji oraz prowadzenie działań pozwalających na uruchomienie nowych złóż węgla kamiennego i brunatnego. Istniejąca już zabudowa oraz potencjalny poważny wpływ inwestycji na środowisko, sprawiają, że przygotowanie nowych złóż jak np. Legnica - Gubin będzie przedsięwzięciem długotrwałym i kosztownym. Planując potencjał wydobywczy należy także, oprócz wykorzystania konwencjonalnego, uwzględnić rozwój nowych czystych technologii węglowych zwiększających atrakcyjność węgla jako surowca energetycznego.

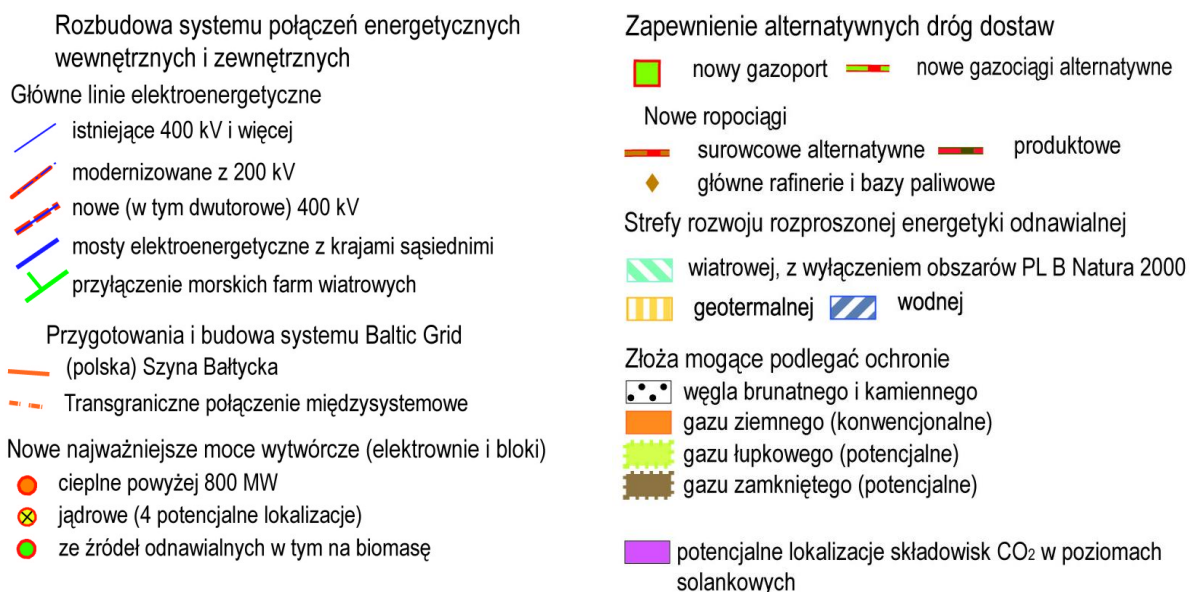
W przypadku **gazu ziemnego** oprócz działań poszukiwawczych (w tym gazu łupkowego) zostanie także zwiększony potencjał wydobywczy złóż już eksploatowanych – dający dodatkowe możliwości interwencyjne. Wystarczalność obecnych zasobów gazu ziemnego przy obecnym poziomie wykorzystania (ok. 1/3 podaży) jest szacowana na 25 lat (8 lat samowystarczalności).

Kluczowy projekt V.5: Zwiększenie pojemności magazynowych gazu, ropy i paliw płynnych, w szczególności poprzez budowę kawern solnych mogących zabezpieczać zarówno rezerwy strategiczne jak i szczytowe przez cały okres realizacji strategii.

Decyzje: 21, 23

Rysunek 5.5. Kierunki działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w perspektywie 2030 r.





Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. 2011. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*.

Kluczowa dla planów rozbudowy sektora energetycznego jest analiza uwarunkowań przestrzennych. Rozwój poszczególnych sektorów energetyki i systemów przesyłowych musi nie tylko uwzględniać udział w bilansowaniu ogólnego bilansu energetycznego, ale także brać pod uwagę optymalną lokalizację geograficzną poszczególnych elementów systemu w celu optymalizacji efektywności inwestycji oraz poprawy lokalnego bezpieczeństwa.

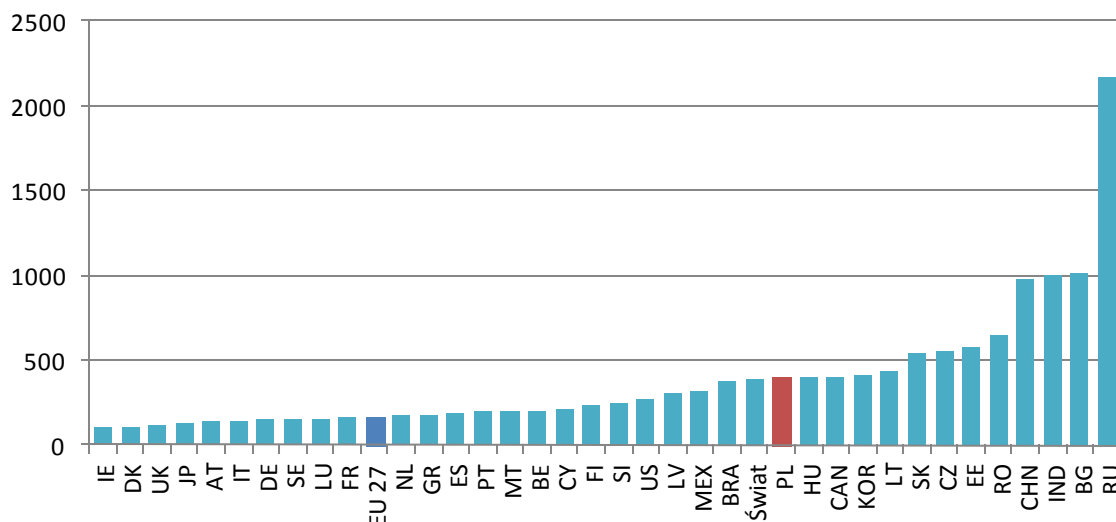
Cel szczegółowy 2: Poprawa efektywności energetycznej oraz rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii.

Pomimo, że energochłonność polskiego PKB spadła o 1/3 w porównaniu z 1991 r., to nadal jest jedną z najwyższych w UE. Porównując wykorzystanie energii pierwotnej per capita z krajami UE15 (obecnie średnio o 40% mniejsze), widać istotne szanse i zagrożenia: naturalny potencjał wzrostu konsumpcji energii (szczególnie elektrycznej), ale jednocześnie, dzięki wykorzystaniu szeregu narzędzi, możliwość ograniczenia wzrostu zużycia energii przy postępującym wzroście gospodarczym. Ponieważ efektywność energetyczna stanowi 30% potencjału redukcji emisji CO₂, intensywne działania mogą prowadzić do wypełniania założeń dążenia do „zeroemisyjnego wzrostu gospodarczego”. Należy zwrócić uwagę, że jednym z istotniejszych dodatkowych efektów poprawy efektywności energetycznej jest modernizacja oraz poprawa konkurencyjności całej gospodarki na europejskim i światowych rynkach.

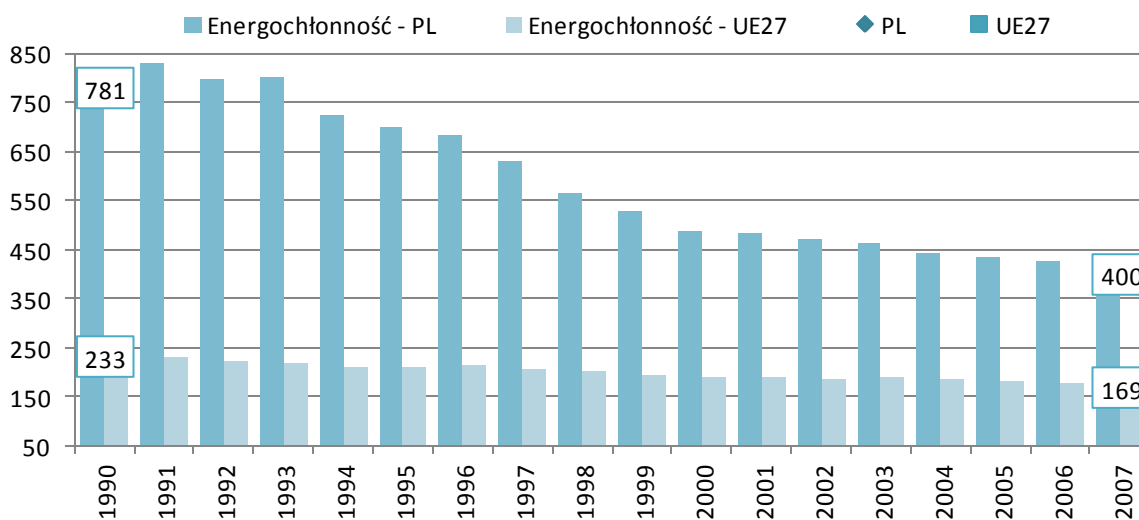
Poprawa efektywności energetycznej musi być analizowana z dwóch perspektyw: **podaż energii** oraz jej **końcowego wykorzystania**. W perspektywie roku 2030 osiągnięciem w tym zakresie będzie dalsza liberalizacja rynku, prowadząca do zwiększenia realnej konkurencji, ograniczenia cen rynkowych i tym samym motywująca do działań zwiększających efektywność energetyczną zarówno wśród producentów jak i odbiorców końcowych.

W ramach tego obszaru wskazano dwa **podstawowe cele operacyjne**: (2.1.) Poprawa efektywności energetycznej i ograniczenie konsumpcji energii oraz (2.2.) Rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii.

Rysunek 5.6 Energochłonność polskiej gospodarki na tle wybranych krajów w 2007 roku, (toe/M€ '00).



Rysunek 5.7 Energochłonność polskiej gospodarki i krajów UE27 w latach 1990 – 2007 (toe/M€ '00)



Źródło: World Bank. 2011.

Analizy energochłonności polskiej gospodarki pokazują, że perspektywie 20 lat transformacji ilość energii potrzebna na tworzenie PKB b. istotnie spadła (o 1/3). Nie zmienia to faktu, że jest ona przeszło dwa razy większa niż średnia UE 27.

2.1 Poprawa efektywności energetycznej i ograniczenie konsumpcji energii.

Po stronie podażowej generacja i przesył energii elektrycznej oraz ciepła mają największy potencjał poprawy efektywności energetycznej. Modernizacja sektora elektroenergetycznego - większa sprawność, nowe technologie, rozwój OZE i energetyki rozproszonej - są kluczowymi elementami poprawy efektywności energetycznej sektora, dlatego stosowane narzędzia regulacyjne i fiskalne będą równocześnie realizowały kilka celów (także poprawę bezpieczeństwa dostaw oraz redukcję emisji).

Równoległe prowadzone będą działania wspierające inwestycje w energetyce, wiążące się z jednoczesnym pozyskaniem ciepła sieciowego (kogeneracja) i zwiększające w istotny sposób finalną efektywność energetyczną elektrowni. Zakładany dwukrotny wzrost energii elektrycznej do 2020 wytwarzanej w ten sposób wymusi modernizację i rozbudowę sieci ciepłowniczych (ważnego potencjału naszego kraju - obecnie 20 tys. km sieci) poprawiając sprawność i zasięg dostaw.

Wdrażanych będzie szereg narzędzi stymulujących poprawę efektywności energetycznej w ramach systemu świadectw efektywności energetycznej (tzw. białych certyfikatów). System wpłynie będzie na zmniejszenie zużycia energii przez odbiorców końcowych, zwiększenie sprawności wytwarzania energii oraz ograniczenie strat w przesyłach i dystrybucji. Promowane będą zarówno działania przedsiębiorców, producentów energii i dystrybutorów ale także łączne efekty działań w zakresie m.in. termomodernizacji budynków, modernizacji urządzeń przeznaczonych do użytku domowego czy oświetlenia.

W obszarze końcowego wykorzystania energii dla poprawy efektywności energetycznej kluczowe są cztery obszary: ograniczenie wykorzystania przez odbiorców końcowych energii elektrycznej i ciepła, efektywność paliwowa w sektorze transportowym i efektywność budownictwa oraz zmniejszanie energochłonności materiałów i urządzeń. Indywidualne zachowania konsumenckie mają istotne znaczenie dla tego czy, kiedy i ile energii będzie potrzebne. Najważniejszym narzędziem w tym zakresie jest wprowadzenie **mechanizmów ułatwiających podejmowanie optymalnych ekonomicznie decyzji dla odbiorcy oraz w przypadku energii elektrycznej, maksymalnie niwelujących pobór w momentach szczytowych.**

Przygotowywane działania zakładają podnoszenie świadomości konsumenckiej, ułatwienia przy wyborze dostawcy i zmiany taryfy, także uruchomienie „inteligentnych” sieci. System m.in. dzięki instalacji liczników będzie źródłem pełnej informacji o bieżącym zużyciu (połączonym z systemem taryf), co umożliwi odbiorcy optymalizację wykorzystania energii, a co za tym idzie oszczędności. Zakłada się, że dzięki wprowadzonemu do 2018 r. systemowi (instalacja 16 mln liczników) możliwe będzie uzyskanie oszczędności systemowych rzędu 10–20 %. Inteligentne opomiarowanie będzie obejmowało sektor energii elektrycznej, ale docelowo także sektor gazu, ciepłowniczy i wodociągowy.

Ze względu na skalę i przewidywaną dynamikę wzrostu bardzo ważne będą interwencje w **sektorze transportowym**. Do najważniejszych narzędzi (łączyjących poprawę efektywności z redukcją emisji CO²) należy zaliczyć: systemy zarządzania popytem, polityki podziału pracy transportowej,

optymalizację zarządzania systemem transportowym oraz badania i wdrożenia nowych technologii¹⁰. Znaczące konsekwencje związane są z planem zmiany struktury paliwowej w transporcie drogowym wynikającej z wprowadzenia w średniej perspektywie (do 2020 r.) systemu rozwiązań zwiększających wykorzystanie alternatywnych paliw (CNG, biopaliw w tym biometanu, LPG) oraz promocję motoryzacji opartej na napędach wodorowych, elektrycznych i ogniach paliwowych oraz innych innowacyjnych technologiach rozwiniętych na masową skalę do tego czasu. Do 2030 r. nastąpi znaczny wzrost liczby samochodów z napędem hybrydowym i elektrycznym, co obniży zużycie paliw płynnych i zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. Równolegle wdrażane będą programy transportu „inteligentnego” – oznaczającego promowanie wyboru optymalnej - najszybszej, najtańszej i najczystszej formy transportu co szczegółowo opisano w rozdziale „transport”.

Budownictwo w Polsce podobnie jak i w innych krajach UE jest odpowiedzialne za ok. 40% całkowitego zużycia energii. Około 80 % mieszkań znajduje się w budynkach wzniesionych do 1988 roku - w okresie stosowania rozwiązań technicznych o niskiej sprawności energetycznej. Szacunkowe zapotrzebowanie na energię w tych budynkach jest ponad dwukrotnie większe niż w budynkach aktualnie wznoszonych – pokazuje to skalę potencjału poprawy efektywności energetycznej i tym samym potencjał redukcji emisji CO² (18% do 2030 r.¹¹). W tym obszarze konieczna jest optymalizacja mechanizmów wsparcia termomodernizacji oraz wprowadzenie regulacji podnoszących standardy techniczne obiektów obecnie budowanych i modernizowanych (świadczenia charakterystyki energetycznej, certyfikaty materiałów budowlanych). Polskie budownictwo 2030 roku powinno stać się budownictwem pasywnym lub nawet zero-emisyjnym.

Kluczowy projekt V.6: Realizacja programu inteligentnych sieci w elektroenergetyce do 2018 r. oraz rozszerzenie tych rozwiązań na sieci gazowe, ciepłownicze i wodociągowe poprzez wdrażanie systemów zintegrowanych inteligentnych pomiarów oraz wspieranie rozwoju lokalnych hybrydowych systemów energetycznych do 2030 r.

Decyzje: 14, 15, 18, 19, 21, 22

2.2 Rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii.

Realna konkurencja rynkowa umożliwia prawidłową wycenę paliw i energii, a także prowadzi do ograniczania kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych, co sprzyja poprawie efektywności ich działania. O ile rynki węgla i paliw płynnych (w przypadku paliw płynnych z zastrzeżeniem bariery kosztu transportu, czy jednego kierunku dostaw ropy) można uznać za konkurencyjne, to rynki gazu ziemnego i energii elektrycznej wymagają dalszych działań liberalizacyjnych. Istotne jest by wszelkie działania i narzędzia stosowane w tym zakresie przynosiły korzyści odbiorcom końcowym. Głównymi barierami w tym obszarze są:

¹⁰ Szerzej w rozdziale „Transport” Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju.

¹¹ McKinsey & Company. 2009.

- niewielka ilość połączeń polskiego rynku energii elektrycznej i gazu z systemami europejskimi,
- znikome udziały giełdy w handlu energią elektryczną na rynku krajowym,
- brak pełnego dostępu do krajowej infrastruktury gazowej dla podmiotów zewnętrznych,
- niedostatecznie rozwinięta sieć gazownicza,
- brak pełnego urynkowania ceny gazu z krajowego wydobycia.

Powstanie realnej konkurencji na rynkach gazu ziemnego i energii elektrycznej w kraju musi uwzględniać podstawowy wymóg liberalizacji, jakim jest utworzenie wspólnego rynku europejskiego opartego na jasno określonych zasadach. Techniczną podstawą do rozwoju konkurencji na obu tych rynkach jest zwiększenie dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw, rozwój infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej, przejrzystość struktury właścicielskiej oraz większa integracja z systemami europejskimi. Równoległe prowadzone będą działania zmierzające do **urynkowania handlu energią elektryczną i gazem (w tym obrót przez giełdy oraz integracja z innymi krajami) oraz działania mające na celu ochronę i aktywizację konsumentów na tych rynkach.**

Taki kierunek działania wynika również z przepisów tzw. trzeciego pakietu liberalizacyjnego, których celem jest dalsza integracja krajowych rynków energii elektrycznej i gazu, mająca na celu budowę sprawnie funkcjonującego rynku wewnętrznego w UE. Polska powinna sprzyjać pogłębianiu rynku wewnętrznego i wdrażaniu rozwiązań zapewniających skuteczne i pełne rozdzielenie przesyłu od działalności handlowej przedsiębiorstw sektora energii elektrycznej i gazu.

Praktyka na rynkach europejskich pokazuje, że kluczową rolę w integracji rynków krajowych pełnią połączenia międzysystemowe oraz giełdy energii (integracja w ramach tzw. market coupling). Jednocześnie integracja z innymi krajami poszerzy dostęp uczestników rynku do zagranicznych giełd, przyczyniając się do rozwoju konkurencji w kraju.

W perspektywie krótkoterminowej kluczowym zadaniem będzie połączenie poprzez giełdy systemu krajowego z rynkiem skandynawskim oraz z krajami Europy Środkowo-Wschodniej. Równoległe będą rozwijane mechanizmy konkurencji na rynkach detalicznych oraz zabezpieczające ciągłość dostarczania energii elektrycznej do odbiorców końcowych (sprzedawca awaryjny), a przede wszystkim do odbiorców wrażliwych.

Również na rynku **gazu** ziemnego nie będzie możliwa pełna liberalizacja bez zwiększenia ilości połączeń z pozostałymi krajami UE i powstania w pełni płynnego rynku gazu poprzez m.in. tworzenie giełd gazowych. Poprawa poziomu inwestycji i znaczne poszerzenie rynku wymaga dostępu przez przedsiębiorstwa zajmujące się obrotem gazem lub bezpośrednich odbiorców do źródeł gazu (pełny dostęp do infrastruktury gazowej, wprowadzanie ram regulacyjnych umożliwiających płynny wielokierunkowy handel).

Kluczowy projekt V.7: Integracja polskiego rynku elektroenergetycznego i paliwowego z rynkami regionalnymi oraz zwiększanie roli giełdy w handlu paliwami i energią w celu przygotowania do szerszej integracji w ramach europejskiego wspólnego rynku. Podstawą tego procesu będzie wprowadzenie instrumentów gwarantujących skuteczność prawną uzgodnień dokonywanych – w sposób przejrzysty – między krajowym regulatorem a sektorem energetyki, minimalizując tym samym konieczność uruchamiania procesu legislacyjnego, a zarazem przyspieszając tempo wypracowywania rozwiązań i zwiększając ich trwałość.

Decyzje: 21, 23

Problemy związane z urynkowaniem w zakresie zaopatrzenia w **ciepło** są bardziej złożone niż w innych „sieciowych” sektorach gospodarki energetycznej. Dostarczanie ciepła do odbiorców, z uwagi na uwarunkowania techniczne odbywa się sieciami o zasięgu lokalnym, a nie ogólnokrajowym, przez co konkurencja w tym sektorze jest z natury silnie ograniczona. W tym obszarze należy skoncentrować się na doskonaleniu mechanizmów regulacji, tak by stanowiły one możliwie najlepszy substytut sił rynkowych (np. benchmarking).

Zarówno w **obszarze gazu ziemnego, energii elektrycznej** jak i sieciowej energetyki ciepłej ważnym zadaniem krótkoterminowym jest rzetelny przegląd **uprawnień regulacyjnych państwa**: w miarę wprowadzania narzędzi liberalizacyjnych kluczowe będzie stopniowe ograniczanie regulacji tam gdzie rynek konkurencyjny się rozwija, ale także wprowadzanie regulacji tam gdzie rynek w sposób naturalny powstać nie może.

Kluczowy projekt V.8: Wzmocnienie roli odbiorców finalnych w zarządzaniu zużyciem energii poprzez wprowadzenie inteligentnych sieci, uelastycznienie taryf, popularyzację wiedzy o możliwości wyboru dostawców oraz upowszechnienie i uproszczenie oznaczeń energochłonności towarów i urządzeń.

Decyzje: 13, 15, 21, 22

Cel operacyjny 3. Ochrona i poprawa stanu środowiska oraz adaptacja do zmian klimatu.

Większość działań środowiskowych w Polsce była do tej pory prowadzona interwencyjnie w odniesieniu do lokalnych oraz najbardziej pilnych problemów związanych z wdrażaniem prawa europejskiego. W niewielu przypadkach działania mające na celu ochronę środowiska rozwiązywały dylematy systemowe na poziomie kraju.

Za podstawowe cele istotne dla zachowania środowiska Polski w dobrym stanie w perspektywie długookresowej uznano czystość powietrza, czystość i racjonalne wykorzystanie wód, gospodarkę odpadami, ochronę przyrody (w szczególności zachowanie różnorodności biologicznej) oraz działania mające na celu ograniczenie zmian klimatu i adaptację do nasilających się ekstremalnych zjawisk pogodowych.

Zanieczyszczenia środowiska negatywnie wpływają na jakość życia społeczeństwa - przede wszystkim na zdrowie ludzi, a w szczególności zdrowie dzieci. Zanieczyszczenia powietrza oraz wód, są głównymi źródłami chorób układu oddechowego, alergii, zatruc oraz nowotworów. Inne negatywne wpływające na zdrowie czynniki to niebezpieczne otoczenie (np. niezagospodarowane odpady, tereny wykopaliskowe, przemysłowe), hałas i złe warunki higieniczne. Według danych Komisji Europejskiej¹² w Europie co roku wzrasta liczba zachorowań wywołanych degradacją środowiska – np. na nowotwory o 1%, na alergię o 5%. Badania dowodzą także, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy spadkiem płodności ludzi, a wzrostem zanieczyszczeń wody i powietrza.

W celu usprawnienia procesu wdrażania działań długookresowych na rzecz środowiska, konieczne jest **dostosowanie długookresowych krajowych polityk** m.in. transportu, energetyki, rozwoju regionalnego czy rozwoju obszarów wiejskich do wymagań związanych z ochroną środowiska. Gwarancją skutecznego wdrażania polityk i strategii sektorowych będzie ich sprawne **przeniesienie na poziom lokalny**, gdzie większość inicjatyw na rzecz ochrony środowiska jest realizowana. Jest to warunek konieczny do zapewnienia spójności polityki państwa i realizacji programu działań kluczowych dla zrównoważonego rozwoju kraju.

Jedną z największych barier w skutecznym zarządzaniu zasobami środowiska oraz planowaniu infrastruktury w Polsce jest nieuporządkowana wiedza na temat jego walorów oraz niedostateczne rozpoznanie zasobów. Dlatego podstawą planowanych działań będzie kompleksowa **inwentaryzacja zasobów środowiska** na terenie całego kraju realizowana w perspektywie do 2015 r., która sporządzona zostanie według doświadczeń takich krajów jak Niemcy i Czechy. Będzie ona podstawą do opracowania strategii rozwoju poszczególnych regionów kraju oraz ułatwi realizację unijnej polityki spójności, a w przyszłości umożliwi monitorowanie stanu środowiska.

Kluczowy projekt V.9: Inwentaryzacja i oszacowanie wartości zasobów przyrodniczych na podstawie wspólnej metodologii do 2015 r. oraz - w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju - wpisanie najcenniejszych zasobów do planów zagospodarowania przestrzennego.

Decyzja: 22

Kluczowy projekt V.10: Stworzenie systemu zachęt przyspieszających rozwój zielonej gospodarki opartej na efektywnym korzystaniu z zasobów naturalnych, w tym wdrożenie kompleksowego programu rozwoju innowacyjnych technologii środowiskowych, mającego na celu zwiększenie konkurencyjności gospodarki poprzez wsparcie wiodących ośrodków badawczych i przedsiębiorstw.

Decyzje: 14, 15, 18, 21, 22

¹² European Commission Reserch & Innovation – Enviornment. http://ec.europa.eu/health-eu/my_environment/environmental_health/index_pl.htm

W perspektywie długookresowej w ochronie środowiska za **podstawowe cele operacyjne** uznaje się: (3.1.) Ochronę i poprawę stanu środowiska, (3.2.) zachowanie zasobów naturalnych kraju dla przyszłych pokoleń oraz (3.3.) adaptację do zmian klimatu.

3.1 Ochrona i poprawa stanu środowiska.

Do czynników, które w największym stopniu decydują o jakości środowiska należą: **czystość powietrza, dostępność i czystość wód, gospodarka odpadami oraz ochrona miejskich obszarów zielonych. Priorytetami w kolejnych latach będzie poprawa stanu środowiska oraz transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i efektywnie korzystającej z zasobów środowiska.** W realizacji tego priorytetu kluczowe będzie wzmocnienie funkcji usługowych ekosystemów i racjonalne korzystanie z zasobów środowiska, a także stymulowanie zmiany zachowań konsumenckich poprzez powszechne informowanie o kosztach wykorzystywania zasobów naturalnych oraz dobrze funkcjonujący system planowania przestrzennego, który może ograniczyć negatywne oddziaływania na środowisko

3.1.1 Czystość powietrza.

Pomimo znacznych postępów w ostatnich 20 latach w zakresie poprawy czystości powietrza przez kolejne dekady coraz większa część Polski będzie narażona na wysokie stężenie zanieczyszczeń w powietrzu ze względu na zwiększanie liczby mieszkańców miast oraz dynamiczny rozwój motoryzacji. Spełnienie standardów emisyjnych w miastach oraz w zakładach przemysłowych jest największym wyzwaniem w obszarze ochrony powietrza.

Najważniejsze obszary działań w perspektywie kolejnych 20 lat to **ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i pyłów** z energetyki, transportu drogowego i lotniczego. W zakresie indywidualnego ogrzewania budynków, oprócz działań edukacyjnych wprowadzane będą narzędzia **zachęcające do zmiany źródeł ciepła** na nisko- i zeroemisyjne (energia słoneczna, geotermia, pompy ciepła). Wdrażane będą również działania mające na celu zwiększanie kogeneracji, którym towarzyszyć będzie rozbudowa ciepłownictwa sieciowego oraz programy mające na celu wzrost efektywności energetycznej - zarówno w energetyce, budownictwie jak i przemyśle.

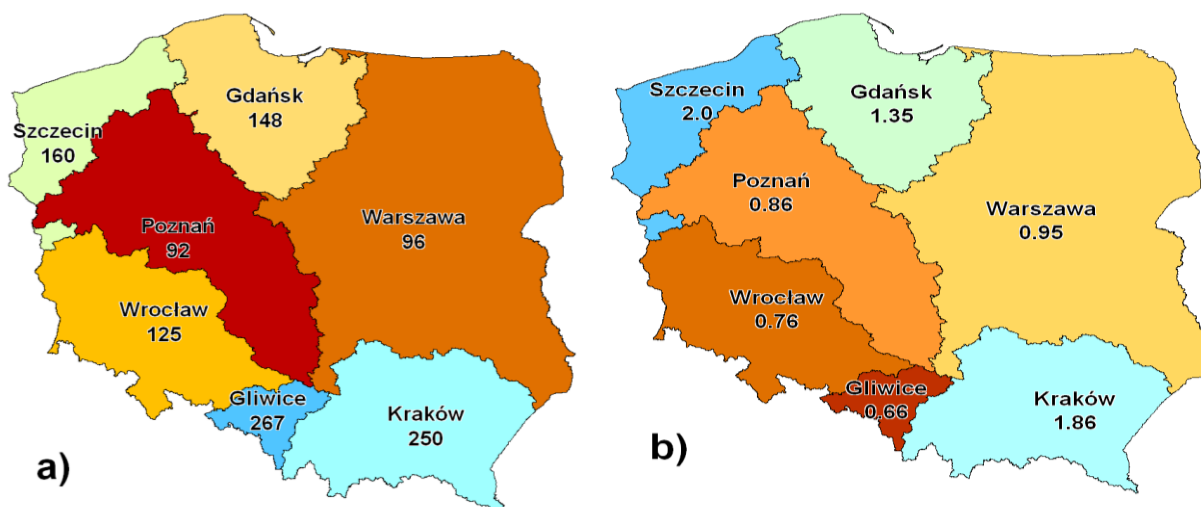
W intensywnie rozwijającym się sektorze transportu konieczne będzie podejmowanie działań mających na celu zwiększenie efektywności zużycia paliw i energii, poprzez m.in. stosowanie zintegrowanych programów transportu zbiorowego (w tym kolejowego), promocję innowacyjnych technologii i paliw alternatywnych, wprowadzanie inteligentnych systemów sygnalizacji świetlnej oraz tzw. transport intermodalny.

3.1.2 Dostępność i czystość wód

W perspektywie 20-30 lat, w warunkach wzrastającej presji na środowisko oraz zmian klimatu znaczącym problemem stanie się degradacja zasobów wodnych, a co za tym idzie dostęp do wody dobrej jakości.

Dostępność wód. Deficyt wody w niektórych rejonach kraju może stać się poważnym problemem gospodarczym i społecznym, stąd już teraz należy podejmować działania mające na celu bardziej racjonalne wykorzystanie wód, szczególnie z uwzględnieniem regionalnej specyfiki (rys. 7.8.)

Rysunek 5.8 Zasoby wodne Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej w 2006 roku: a) w milimetrach; b) w tys. m³ na mieszkańca na rok



Źródło: Opracowanie własne. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej.

Ze względu na nierównomierny rozkład zasobów wody na terenie kraju, niektóre regiony (np. woj. świętokrzyskie) już teraz postrzegają wodę jako czynnik limitujący wzrost gospodarczy bądź też kształtujący standard życia mieszkańców. W kategoriach jakościowych – mimo ogromnego wysiłku inwestycyjnego w ciągu ostatnich dwóch dekad – postęp jest umiarkowany. W dalszym ciągu znaczna liczba rzek i akwenów ma zanieczyszczone wody¹³.

Podstawą skutecznych działań w sektorze wodnym jest przeprowadzenie poważnych zmian organizacyjnych. Konieczne jest wdrożenie zlewniowego systemu zarządzania wodami, zamiast obecnego systemu regionalno-zlewniowego. Wobec rosnących problemów związanych z dostępnością i czystością wód oraz nakładów finansowych jakie trzeba ponieść, zmiany dotyczyć także będą zasad finansowania tego sektora - konieczne jest wprowadzenie zasady pełnej

¹³ Wyniki monitoringu diagnostycznego rzek z 2006 roku wskazują, że nie stwierdzono wód I klasy jakości, w 2% punktów pomiarowych wody spełniały wymagania II klasy, w 36% III klasy, w 43% V klasy, a w 19% punktów wody należały do V klasy. Na podstawie monitoringu 122 jezior w 2006 roku, do I klasy jakości zaliczono zaledwie 7% jezior, do II klasy 37%, do klasy III 44%, w 12% stwierdzono wody pozaklasowe. Na podst.: PROEKO CDM Sp. Z.o.o. 2009. *Projekt Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)*. Warszawa: PROEKO CDM Sp. Z.o.o.

odpłatności za usługi wodne dla wszystkich użytkowników. Przemysł jest odpowiedzialny obecnie za 72% poboru wody (w tym energetyka 87%) przy tym nie ponosi pełnych kosztów jej wykorzystania i kosztów energii potrzebnej do jej uzdatnienia. Urealnienie opłat za pobór wody spowoduje racjonalizację korzystania z wody oraz stanowić będzie impuls do zmniejszania wodochłonności przemysłu dzięki wdrażaniu nowoczesnych technologii. Jednocześnie zwiększone zostaną obecnie ograniczone fundusze na finansowanie programów przeciwdziałania suszy i powodzi w całym kraju.

Dzięki wdrożeniu pełnego zlewniowego systemu zarządzania wodami będzie możliwe skuteczniejsze zarządzanie oraz zwiększanie pojemności retencyjnej zlewni. W tym celu wprowadzane będą programy małej retencji obejmujące ochronę obszarów mokradłowych, renaturalizację rzek i terenów zalewowych, zalesianie oraz budowę niewielkich urządzeń hydrotechnicznych - niewielkich piętrzeń i małych zbiorników. Tego typu projekty ograniczają zagrożenie powodzią, a zarazem pozwolą na gromadzenie wody w sposób naturalny przyczyniając się do zachowania różnorodności biologicznej. Ponadto retencjonowanie wód w małej skali jest wielokrotnie tańsze i łatwiejsze w realizacji od dużych zbiorników retencyjnych. Można się spodziewać, że wszelkie koszty tych programów będą kompensowane znaczącym zmniejszeniem ryzyka wystąpienia katastrof naturalnych. Planowanie programów małej retencji będzie się odbywało na podstawie map zagrożenia powodziowego z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska, a ostatecznie ich realizacja powinna odbywać się na poziomie jednostek samorządu terytorialnego i jednostek zlewniowych. Istotne wreszcie jest by strategiczne zbiorniki wód podziemnych wraz ze strefami ujęć wód podziemnych i powierzchniowych miały zagwarantowaną prawną ochronę do roku 2020.

Konieczne jest również wprowadzenie regulacji, motywujących samorządy do rozwoju systemów retencjonowania wody w mieście. Rozwiązanie problemu lokalnych podtopień, które pojawiają się wskutek intensywnych opadów, powinno wiązać się z powtórным wykorzystaniem wody do nawodnień lub retencjonowania na małą skalę w zbiornikach, co może podnieść walor estetyczny miast.

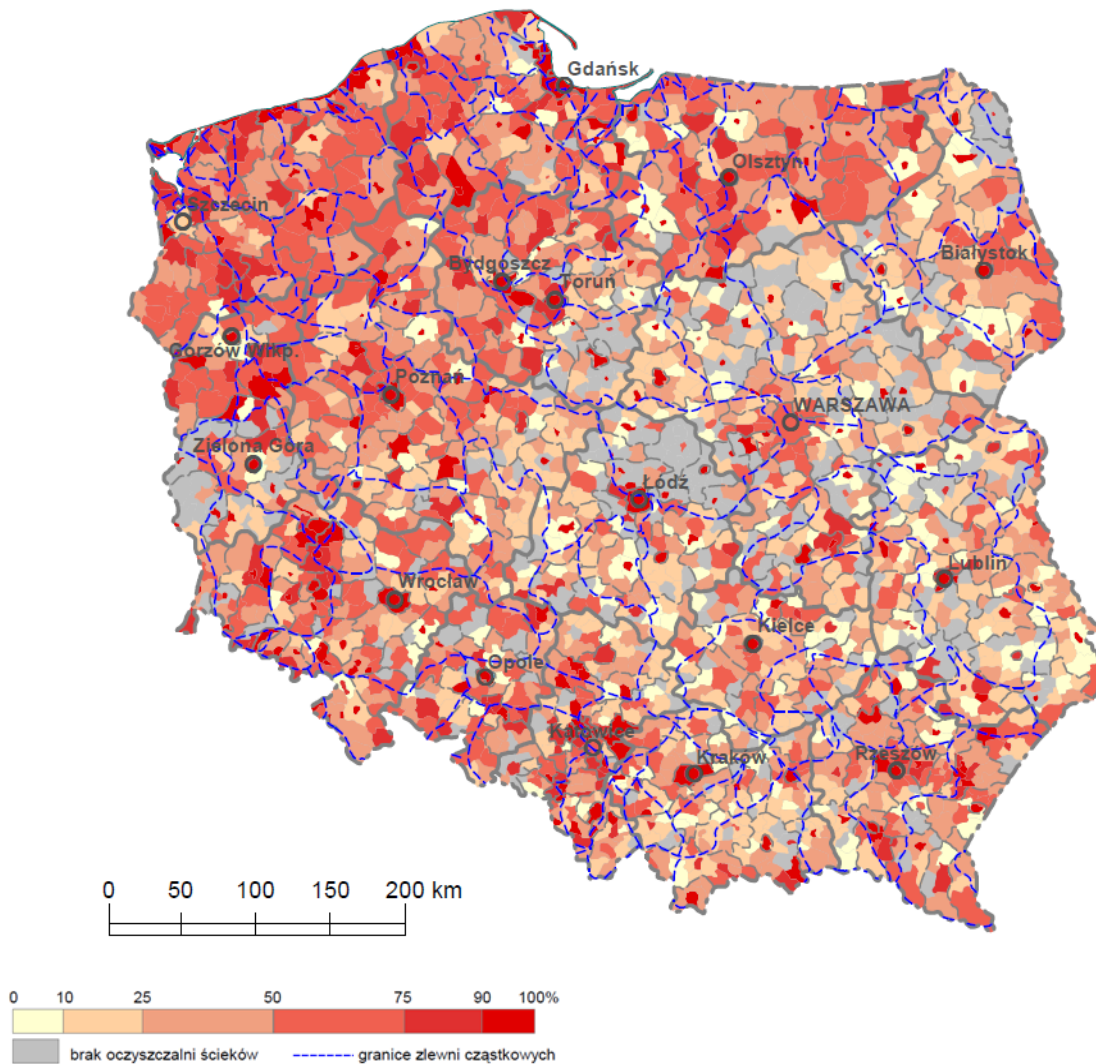
Czystość wód. Eutrofizacja wód jest jednym z największych zagrożeń środowiska. W perspektywie do 2020 r. powinien zostać zakończony Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych, który spowoduje redukcję o 75 % zrzutu ładunków azotu i fosforu do wód. Według danych z 2007 r. ok. 75% zlewni rzek, wód przejściowych i przybrzeżnych nie osiągnie tzw. "dobrego stanu" do 2015 roku, natomiast ok. 50% jednolitych części wód – jezior nie spełni unijnych celów środowiskowych do 2015 roku.

Jednym z najważniejszych źródeł zanieczyszczeń są niektóre działania w sektorze rolniczym. W kolejnych latach nałożony zostanie ustawowy obowiązek stosowania dobrych praktyk rolniczych, który skutkować będzie dalszym zmniejszaniem zrzutu azotu i fosforu do wód powierzchniowych i podziemnych oraz ograniczeniem poboru wód podziemnych. Aby działania w tym zakresie były skuteczne muszą ściśle wpisywać się w narzędzia jakimi dysponują polityki w obszarze rolnictwa i obszarów wiejskich.

Istotnym zagadnieniem jest również czystość Morza Bałtyckiego, odgrywającego istotne znaczenie dla turystyki w Polsce, ale równocześnie mającego wartość przyrodniczą i ekonomiczną. Ochrona środowiska morskiego to działanie kompleksowe, nie tylko co do zakresu (ochrona siedlisk i gatunków, oczyszczanie ścieków, przeciwdziałanie zanieczyszczeniom, edukacja ekologiczna), ale

także wymagające współpracy międzynarodowej z innymi krajami basenu Morza Bałtyckiego (między innymi w ramach Konwencji Helsińskiej. Konieczne jest zrównoważone wykorzystanie zasobów morskich Bałtyku, w tym w szczególności zrównoważona polityka rybołówstwa, spowolnienie erozji obszarów przybrzeżnych i spójna polityka zarządzania przestrzenią. Wykorzystanie potencjału Bałtyku umożliwi także wspieranie projektów badawczych dotyczących wykorzystania energii odnawialnej na obszarach morskich.

Rysunek 5.9 Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków



Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. 2011. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*.

W 2006 r. domostwa 86% mieszkańców miast i 22% wsi objętych było infrastrukturą oczyszczania ścieków w porównaniu do odpowiednio 65% i 3% w roku 1995. Dzięki funduszom europejskim i środkom krajowym odsetek ten z roku na rok poprawia się.

Kluczowy projekt V.11: Zakończenie w perspektywie do 2015 r. realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, którego efektem będzie redukcja ładunku zanieczyszczeń, w tym związków biogennych (azot, fosfor) odprowadzanych do wód.

Decyzje: 18, 19, 22

3.1.3. Gospodarka odpadami.

W 2008 r. 87% odpadów komunalnych w Polsce trafiło bezpośrednio na składowiska, podczas gdy średnia w krajach UE wynosiła 47% a np. w Niemczech, Danii, Szwecji poniżej 10%. W tych ostatnich krajach gospodarka oparta jest o wykorzystanie odpadów jako jednego z głównych surowców, co w najbliższym czasie znajdzie odzwierciedlenie w regulacjach UE. Dlatego właśnie u podstaw gospodarki odpadami w Polsce leżeć powinna promocja narzędzi zintegrowanej polityki produktowej, której głównym założeniem jest minimalizacja oddziaływań produktu na środowisko powstających na różnych etapach jego funkcjonowania - od pozyskania surowca, wytwarzania, promocji, dystrybucji, sprzedaży, aż po użytkowanie, a następnie jego usuwanie. Do ważniejszych narzędzi tej polityki można zaliczyć wdrażanie systemu certyfikatów środowiskowych, wytwarzanie produktów dłużej sprawnych, promocja surowców ulegających biodegradacji, umieszczanie informacji na produkcie o jego wodochłonności, zużyciu energii do produkcji oraz możliwościach powtórnego użycia.

W gospodarce odpadami w perspektywie średnioterminowej kluczowe będzie ograniczenie do minimum ilości składowanych odpadów dzięki wdrożonemu systemowi odzysku odpadów. Zakłada się, że do 2020 r. ilość składowanych odpadów zostanie zmniejszona o ok. 40%, natomiast w 2030 r. tylko 10% odpadów będzie trafiało na składowiska. Dzięki nowym rozwiązaniom prawnym, które wprowadzają **powszechne opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów oraz przekazują kompetencje w tym zakresie gminom**, wzmocnią się mechanizmy promujące wykorzystanie recyklingu i odzysku w zagospodarowaniu odpadów przy jednoczesnym ograniczeniu zjawiska nielegalnych wysypisk śmieci. Zmniejszenie ilości odpadów trafiających na wysypiska będzie wiązało się także z **podniesieniem opłat za składowanie** do takiego poziomu, aby alternatywne metody przetwarzania odpadów stały się opłacalne. Podstawą tych zmian będzie intensywna **budowa instalacji służących do odzysku (w tym odzysku energii), recyklingu i utylizacji odpadów**. Odzysk energii z odpadów powinien być ograniczony do tych odpadów, które nie mogą być wykorzystane jako surowce wtórne. Składowanie odpadów powinno być minimalizowane przy jednoczesnym zapewnieniu recyklingu wysokiej jakości.

Narzędzia techniczne będą uzupełniane **działaniami edukacyjnymi, które w tym obszarze mają bezpośredni wpływ na osiągnięte efekty**.

3.1.4 Ochrona miejskich obszarów zielonych.

Blisko połowa Polaków mieszka w miastach powyżej pół miliona mieszkańców. Jednym z najważniejszych czynników wpływających na jakość życia w miastach jest zachowanie w dobrym stanie terenów zielonych, które pełnią ważne funkcje napowietrzania miast oraz inne istotne dla ekosystemów miejskich funkcje biologiczne oraz zdrowotne. Celem strategicznym w długookresowej perspektywie będzie m.in. ochrona istniejących obszarów zielonych przed zabudową oraz wdrażanie

przez miasta programów rewitalizacji na podstawie których dawne obszary przemysłowe można będzie zamieniać m.in. w powierzchnie biologicznie czynne.

Poza zielenią miejską istotne jest również powstrzymanie presji na cenne obszary przyrodnicze położone w bezpośrednim sąsiedztwie aglomeracji, czyli np. parki narodowe, rezerваты, obszary NATURA2000. Konieczne jest powstrzymanie postępującej zabudowy tych terenów oraz industrializacji otoczenia. Ich ochrona jest istotna ze względów przyrodniczych, edukacyjnych, rekreacyjnych oraz dotyczy szczególnie takich miast jak Warszawa i Poznań, w których bezpośrednim sąsiedztwie znajdują się parki narodowe, poddawane stopniowo coraz silniejszej antropopresji.

3.2. Zachowanie zasobów przyrodniczych i geologicznych kraju dla przyszłych pokoleń.

3.2.1. Ochrona różnorodności biologicznej.

Przewagą konkurencyjną Polski w skali Europy są stosunkowo dobrze zachowane zasoby przyrodnicze - 23 parki narodowe oraz 120 parków krajobrazowych wraz z obszarami Natura2000 i obszarami chronionego krajobrazu zajmują ok. 30 % powierzchni kraju. Jednak skuteczność podejmowanych działań ochronnych jest niezadowalająca. W najgorszym stanie są siedliska, gatunki wodne i błotne oraz od wody zależne - 82% takich siedlisk o znaczeniu europejskim występujących na terenie Polski (wykazanych w Dyrektywie Siedliskowej UE), ma niekorzystny lub zły stan ochrony. Spośród 18 gatunków roślin określonych jako wskaźnikowe dla Wspólnoty Europejskiej stan tylko dwóch gatunków można uznać za nie zagrożony wyginięciem. Ponadto aż 15% gatunków roślin naczyniowych i 11% ssaków bezpowrotnie może zniknąć w najbliższych latach, jeżeli nie będą wdrażane skuteczne narzędzia, które mogą temu zapobiec.

Kluczowymi dla zachowania różnorodności biologicznej są ekosystemy leśne, które zajmują ponad 9 mln ha, co stanowi 29% powierzchni kraju. Ok. 48% lasów jest objętych różnymi formami ochrony, a ponad 38% wchodzi w skład obszarów Natura 2000, a więc szczególnie zrównoważona gospodarka leśna będzie odgrywała istotną rolę w powstrzymaniu utraty różnorodności biologicznej w Polsce.

Ochrona przyrody i zachowanie różnorodności biologicznej powinny być traktowane jako troska o utrzymanie teraz i w przyszłości ważnych usług ekosystemowych oraz unikalnych zasobów genowych roślin i zwierząt. Do roku 2020 konieczne jest podjęcie zintegrowanych działań, które będą miały na celu powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej w Polsce. Ekosystemy i ich funkcje zostaną utrzymane i wzmocnione poprzez ustanowienie zielonej infrastruktury i odbudowę co najmniej 15% zdegradowanych ekosystemów. Działania te powinny opierać się na wykorzystaniu wartości ekonomicznej kapitału naturalnego oraz wycenie usług ekosystemowych.

W wyniku nieuporządkowanej zabudowy oraz braku ochrony korytarzy ekologicznych stopniowo zwiększa się fragmentacja i degradacja obszarów cennych przyrodniczo oraz zanika ich walor przyrodniczy. W perspektywie 20. letniej na bazie inwentaryzacji przyrodniczej oraz istniejącego systemu Państwowego Monitoringu Środowiska zostanie wdrożony wieloletni program monitorowania czynników kluczowych dla zachowania przyrody w dobrym stanie: różnorodności biologicznej, fragmentacji ekosystemów, oceny funkcjonowania korytarzy ekologicznych rangi krajowej i europejskiej oraz stanu zachowania najważniejszych gatunków roślin i zwierząt. Wyniki

monitoringu pozwolą na opracowanie programów działań naprawczych na poziomie krajowym i regionalnym.

W skali kraju za ważne dla utrzymania najcenniejszych zasobów przyrodniczych i krajobrazowych w dobrym stanie uznano zachowanie obecnej sieci obszarów chronionych w dobrym stanie, jak również ochronę gatunkową roślin i zwierząt. W perspektywie najbliższych lat kluczowe będzie objęcie ochroną prawną terenu całej Puszczy Białowieskiej oraz utworzenie Mazurskiego, Turnickiego i Jurajskiego Parku Narodowego. Obok ochrony prawnej istotne jest wprowadzenie narzędzi stymulujących działania mające na celu harmonizację rozwoju gospodarczego kraju z ochroną cennych zasobów przyrodniczych. Jednym z przykładowych narzędzi realizacji polityki przyrodniczej państwa będzie rozwijanie programów typu "biznes i bioróżnorodność", polegających na zastosowaniu m.in. kredytów preferencyjnych dla przedsiębiorców prowadzących aktywność gospodarczą, która nie zagraża przyrodzie. Europejską marką Polski powinna stać się turystyka przyrodnicza, zainteresowanie którą systematycznie od lat wzrasta. Do najważniejszych działań w tym zakresie należy budowa infrastruktury, której celem będzie kanalizowanie ruchu turystycznego tak, aby ograniczyć wpływ człowieka na przyrodę (np. budowa platform do obserwacji zwierząt, zagospodarowanie szlaków wędrownych, tworzenie ścieżek edukacyjnych i wiele innych). Równie ważne będą działania komunikacyjne mające na celu promocję unikatowych walorów polskiej przyrody. Wartością dodaną narzędzi służących ochronie przyrody powinno być wspieranie lokalnych społeczności oraz impulsy inwestycyjne. Nie bez znaczenia jest również zmiana postrzegania cennych obszarów naturalnych, które przy niewielkim nakładzie środków stają się szansą rozwoju, a nie ograniczeniem.

Zostanie wdrożony system wsparcia finansowego dla samorządów oraz właścicieli terenów, na których znajdują się siedliska lub gatunki roślin i zwierząt ważne z punktu widzenia państwa, a których utrzymanie wiąże się z ponoszeniem kosztów wynikających z koniecznością ich utrzymania i pielęgnacji. Beneficjenci realizujący projekty mające na celu bezpośrednią oraz pośrednią ochronę środowiska (np. infrastrukturę kanalizacyjną lub przydomowe oczyszczalnie ścieków, instalacje solarne) na obszarach cennych przyrodniczo będą otrzymywać punkty preferencyjne przy aplikowaniu o środki finansowe.

Kluczowy projekt V.12: Wprowadzenie wieloletniego programu monitorowania i ochrony różnorodności biologicznej i przeciwdziałania fragmentacji ekosystemów, zapewniającego funkcjonowanie korytarzy ekologicznych, a także ustanowienie narzędzi finansowania różnorodności biologicznej.

Decyzje: 18, 19, 22

3.2.2 Ochrona zasobów geologicznych.

Zgodnie z zasadą sprawiedliwości międzypokoleniowej opracowany zostanie **plan eksploatacji zasobów geologicznych Polski**, mający na celu zapewnienie zrównoważonego długookresowego dostępu do tych zasobów. Stale monitorowany będzie poziom wydobycia kopalin. Do systemu planowania przestrzennego zostaną wprowadzone mechanizmy, które zabezpieczą złoża przed ich zabudową. Celem tego działania jest uniemożliwienie powstawania utrudnień w dostępie do złóż o strategicznym znaczeniu dla kraju, które mogą skutkować wysiedleniami oraz bardzo wysokimi odszkodowaniami.

3.3. Adaptacja do zmian klimatu.

W ciągu najbliższych 20 lat można spodziewać się zwiększenia niestabilności klimatu oraz nasilenia występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych. Skutki tych zmian są trudne do oszacowania, jednak z pewnością będą miały bardzo poważny wpływ na wiele obszarów funkcjonowania gospodarki. Konieczne jest pilne podjęcie działań mających na celu adaptację do zmian klimatu - zarówno w wymiarze sektorowym jak i przestrzennym.

Brak działań mających na celu zapobieganie zmianom klimatu może spowodować w perspektywie ok. 30 lat zmniejszenie się gospodarki światowej o 20%.¹⁴ Według niektórych szacunków podjęcie natychmiastowych działań powinno wiązać się z przeznaczeniem przynajmniej 1% PKB globalnie na działania mitygacyjne i adaptacyjne.

W Polsce do obszarów szczególnie narażonych na niekorzystne efekty zmian klimatycznych, a więc skutki ekstremalnych zjawisk pogodowych należą: gospodarka wodna, gospodarowanie wokół bałtyckiej strefy przybrzeżnej oraz rolnictwo. W drugiej kolejności zmiany klimatu dotkną takie sektory jak: leśnictwo, energetyka, ochrona zdrowia, turystyka, transport i budownictwo.

Szacunkowe wyliczenia skutków podnoszenia się wód Bałtyku mówią (w zależności od przyjętego scenariusza) o zmianach odczuwalnych na powierzchni 2400 km² bezpośrednio przez 244 tys. mieszkańców strefy nadmorskiej (a pośrednio nawet przez 1,7 mln.). Straty powodowane przez największe powodzie w Polsce dochodzą do 1% PKB (Strategia Gospodarowania Wodami [projekt], 2008¹⁵). Koszty usuwania skutków nieprzewidzianych zmian klimatu będą zapewne znacznie wyższe od kosztów zapobiegania i adaptacji.

Najpóźniej do 2012 r. konieczne jest opracowanie strategicznego planu adaptacji do zmian klimatu, który wskaże niezbędne działania do realizacji w poszczególnych sektorach gospodarki oraz wskaże podmioty odpowiedzialne za jej realizację. Szczegółowa identyfikacja działań zapobiegawczych na tym etapie nie jest jeszcze możliwa, jednak już teraz można określić priorytetowe kierunki

¹⁴ Nicholas Stern et. al. 2006. *STERN REVIEW: The Economics of Climate Change*. London: HM Treasury.

¹⁵ PROEKO CDM Sp. Z.o.o. 2009. *Projekt Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)*. Warszawa: PROEKO CDM Sp. Z.o.o.

interwencji: ograniczanie powstawania powodzi i ich negatywnych skutków, dostosowanie zagrożonych sektorów do nowych warunków i zjawisk klimatycznych, zapobieganie czasowym niedoborom wody, zabezpieczenie bałtyckiej strefy przybrzeżnej oraz usprawnienie systemu zarządzania kryzysowego. Do najważniejszych działań mających na celu zapobieganie powodzi należy usprawnianie i unowocześnianie systemów monitorowania i wczesnego ostrzegania w przypadku powodzi i huraganów - we współpracy z IMGW, MSWIA oraz Wojewodami. Proces ten powinien mieć charakter ciągły. Konieczne będzie również opracowanie planów szybkiego reagowania na wypadek katastrof klimatycznych, tak aby instytucje publiczne były przygotowane do niesienia natychmiastowej pomocy poszkodowanym. Należy również wyznaczyć działania, które z punktu widzenia efektywności kosztowej powinny być podjęte w pierwszej kolejności.

Podstawą powinny być działania przeciwpowodziowe, do których można zaliczyć zintegrowane zarządzanie zlewnią oraz realizację programów małej retencji wodnej, której celem jest zwiększenie pojemności zlewni. Działaniem uzupełniającym jest budowa i modernizacja niezbędnej infrastruktury - wałów przeciwpowodziowych w uzasadnionych miejscach. Szczególną troską należy objąć obszar południowej Polski, który często dotyka problem gwałtownych i nieprzewidywalnych powodzi. Należy również podkreślić, że planowane działania powinny być realizowane zgodnie z zasadami ochrony środowiska - spełnienie tego warunku jest konieczne do sprawnego przeprowadzenia procesów inwestycyjnych oraz wykorzystania zewnętrznych źródeł finansowania.

Ważne jest również wprowadzenie nowoczesnego systemu planowania przestrzennego, który ostatecznie rozwiąże problem wydawania pozwoleń na budowę na obszarach zalewowych, osuwiskowych - jednym z narzędzi realizacji polityki adaptacyjnej jest wyegzekwowanie sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego we wszystkich gminach.

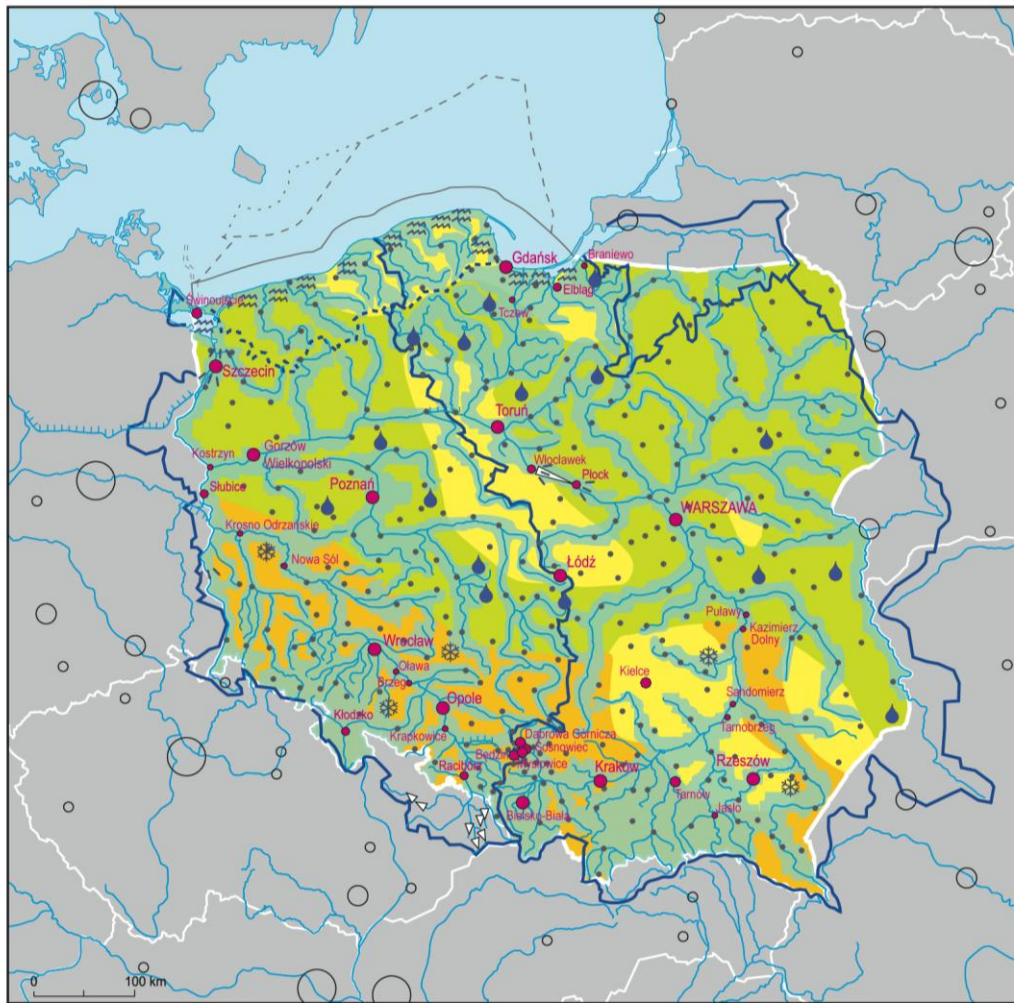
Kluczowy projekt V.13: Opracowanie oraz wdrożenie krajowego programu adaptacji do zmian klimatu obejmującego pogłębianie badań dotyczących zmian klimatu oraz - w oparciu o wyniki tych badań - wprowadzenie instrumentów polityki publicznej integrujących działania w poszczególnych sektorach (gospodarki wodnej, rolnictwa, transportu, zdrowia, budownictwa, gospodarki przestrzennej).

Decyzje: 22

Kluczowy projekt V.14: Ograniczenie ryzyk związanych z powodziami i ich skutkami poprzez wdrożenie systemu zintegrowanego zarządzania zlewniami oraz odbudowę naturalnej retencji wodnej, a także wdrożenie programów małej retencji wodnej na obszarach szczególnie narażonych na powódź i suszę.

Decyzje: 18, 19, 22

Wykres 5.10 Obszary zagrożenia powodziowego



- | | | |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> — granice dorzeczy i zlewni na podstawie art. 3 Prawa Wodnego ▽ zbiorniki stanowiące istotne zagrożenie ● Gdańsk • pozostałe miasta | <p>Przeważające typy powodzi</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ opadowe ■ roztopowe ■ letnie spowodowane przez deszcze nawalne | <p>Współwystępujące typy powodzi</p> <ul style="list-style-type: none"> ⚡ sztormowe ⚡ zatorowe 💧 opadowe ❄️ roztopowe |
|--|---|---|

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. 2011. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*.

Wstępna charakterystyka zagrożeń powodziowych w Polsce oraz ich potencjalnych konsekwencji umożliwia wskazanie obszarów szczególnie narażonych.

FILAR
TERYTORYALNEGO
RÓWNOWAŻENIA ROZWOJU

Polska
2030

Trzecia fala nowoczesności.

VI. Rozwój regionalny

Regionalny wymiar polityki rozwoju

Polska jest państwem o umiarkowanym terytorialnym zróżnicowaniu rozwoju, ale – podobnie jak w niemal całej Europie – **nierówności w naszym kraju wzrastają**. Oprócz tradycyjnych osi zróżnicowania poziomu życia, które przebiegają: między miastami a obszarami wiejskimi oraz między wschodem a zachodem kraju, znaczenia nabierają nowe wymiary nierówności. **Dynamicznie rośnie przewaga dużych ośrodków miejskich nad regionami peryferyjnymi. Coraz wyraźniejsze są także kontrasty jakości życia wewnątrz dużych miast.**

Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju ma wieloraki charakter. Należy pamiętać o tym, że tradycyjne podziały (wschód-zachód, wieś-miasto), choć nadal widoczne na mapach pokazujących zróżnicowanie rozwoju i jakości życia, ulegają przeobrażeniom. Jednym z przykładów jest rosnące zróżnicowanie obszarów wiejskich: na te o zdywersyfikowanych funkcjach i dochodach mieszkańców oraz te o dużym udziale ludności zatrudnionej w niskotowarowym rolnictwie. Problemy rozwojowe terenów zlokalizowanych daleko od ośrodków miejskich, na których dominują małe gospodarstwa rolne produkujące na własne potrzeby, są inne niż na obszarach położonych w zasięgu oddziaływania dużych miast.

Peryferyjność może dotyczyć także obszarów o relatywnie centralnej lokalizacji, ale znajdujących się poza strefą korzystnego oddziaływania ośrodków miejskich i charakteryzujących się brakiem funkcjonalnych powiązań z wielkimi miastami. Niektóre z najuboższych i najwolniej rozwijających się gmin w Polsce są położone w pobliżu obszarów metropolitalnych.

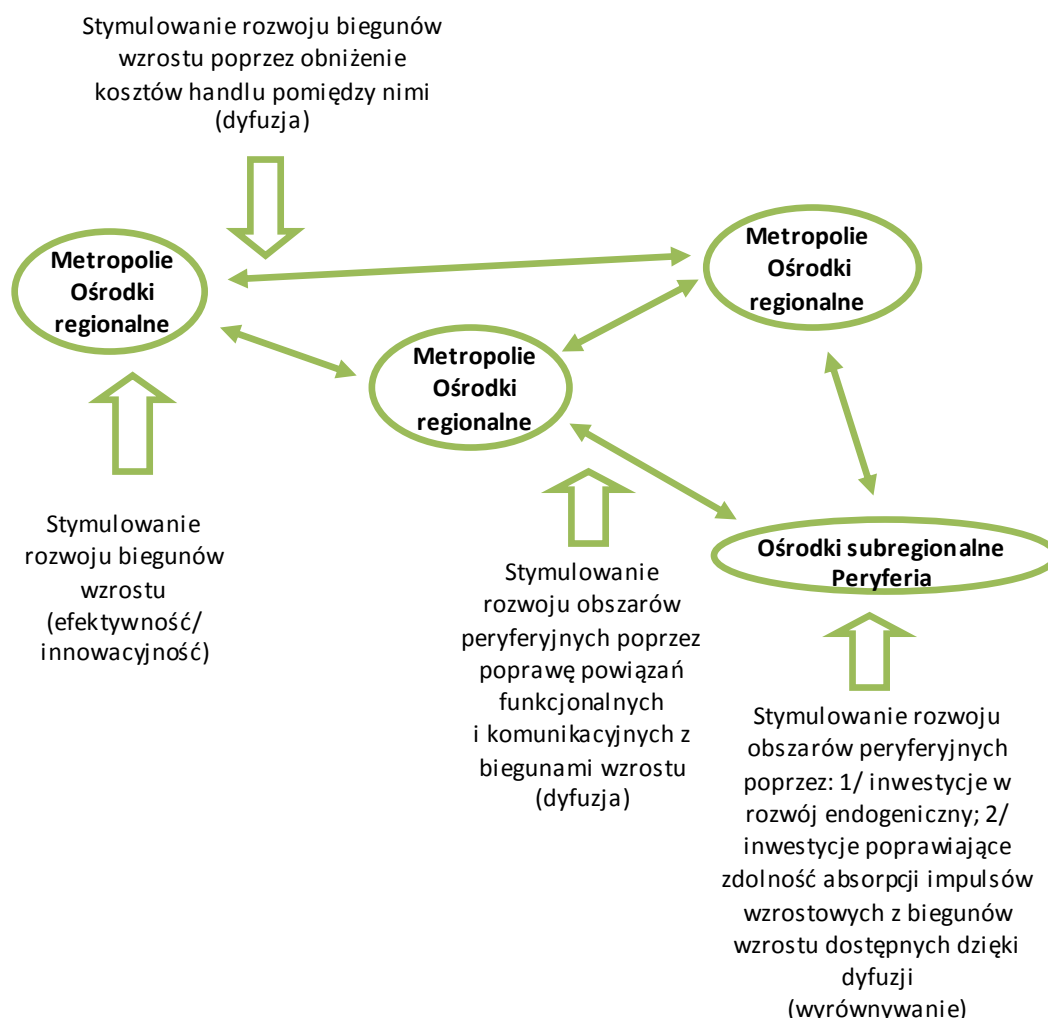
Dokument „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” jako główne źródła zróżnicowania rozwoju w wymiarze terytorialnym wskazuje przede wszystkim peryferyjne położenie, niższy poziom kapitału ludzkiego, ograniczony dostęp do infrastruktury transportowej, teleinformatycznej i usług publicznych oraz uzależnienie od jednego sektora zatrudnienia (monofunkcyjne miasta i wsie). Czynniki te – wzmocnione szczególnie przez procesy demograficzne i migracyjne – mogą powodować dalszy wzrost nierówności. Warto zwrócić także uwagę na wpływ rozwoju ośrodków miejskich na zróżnicowanie rozwoju. Słaba sieć miast (ośrodków regionalnych i subregionalnych) często determinuje szanse rozwojowe innych obszarów (małych miast i obszarów wiejskich).

Określając długoterminową strategię modernizacji kraju dotyczącą rozwoju regionalnego nie można jednak tworzyć alternatywy: solidarność z regionami słabszymi (*equity*) albo wspieranie najbardziej dynamicznych obszarów (*efficiency*). Szansa relatywnie biednych obszarów polega bowiem nie na doraźnej pomocy w ramach polityki redystrybucji, ale przede wszystkim na uczestniczeniu w sukcesie najsilniejszych regionów poprzez budowanie i odpowiednie wykorzystywanie własnego potencjału rozwojowego. Jednocześnie przeciwdziałanie wyludnianiu się słabiej rozwiniętych obszarów musi być jednym z priorytetów polityki rozwojowej. Spójność rozumiana jest więc nie jako wyłącznie wyrównywanie poziomu dochodów, ale w kategoriach funkcjonalnych. Odnosi się do budowania intensywnych powiązań społeczno-gospodarczych i wykorzystania komplementarnych zasobów w układzie terytorialnym.

Główne wyzwanie dla długookresowej polityki rozwoju dotyczy więc wspierania najbardziej dynamicznych obszarów oraz wyrównywania szans rozwojowych obszarów słabszych poprzez rozwijanie ich potencjałów, przy jednoczesnej zintegrowanej, efektywnej poprawie powiązań komunikacyjnych (transport, Internet) obszarów słabszych z liderami rozwoju. Jako takich liderów rozwoju w skali międzynarodowej wskazuje się metropolie, w których siedzibę znajdują najważniejsze instytucje finansowe, zarządy korporacji, główne instytuty badawcze i ośrodki akademickie oraz które są miejscem najważniejszych wydarzeń gospodarczych, naukowych i kulturalnych. Za liderów rozwoju w skali krajowej uznać należy z kolei ośrodki regionalne, a na poziomie regionalnym ośrodki subregionalne. Zwiększenia szans rozwojowych słabszych obszarów upatrywać należy natomiast w

ich funkcjonalnym powiązaniu z centrami wzrostu, tj. ośrodkami regionalnymi i subregionalnymi, a tych z metropoliami. Obszary te mogą korzystać na rozwoju ośrodków miejskich poprzez wykorzystanie tworzonych tam innowacji, zwiększanie alternatyw zatrudnienia, poszerzanie ścieżek edukacyjnych, zwiększanie uczestnictwa w kulturze, itp. Wyższe dochody uzyskiwane w centrach rozwoju mogą być wykorzystywane w słabszych regionach (np. na różne formy turystyki). Silniejsze powiązania funkcjonalne są oczywiście korzystne także dla dynamicznie rozwijających się ośrodków miejskich (np. dzięki dostępowi do zasobów pracy). Warunkiem jest jednak budowa własnych (i zróżnicowanych) potencjałów rozwojowych na słabszych obszarach pozwalających na uczestniczenie we wzroście liderów. Dlatego **wyzwaniem dla długookresowej polityki rozwoju jest tworzenie warunków dla dyfuzji: wyrównywanie szans edukacyjnych, zwiększanie dostępu do usług publicznych, zwiększanie dostępności transportowej każdego miejsca w kraju, likwidowanie groźby wykluczenia cyfrowego, ale również wspierania biegunów wzrostu (metropolie i ośrodki regionalne)**. Takie podejście do polityki rozwoju określamy mianem modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego (zob. rysunek 10.1) i wpisuje się ono w szeroko rozumiany filar dyfuzji DSRK (zob. Wprowadzenie do DSRK).

Rysunek 6.1 Działanie polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju regionalnego



Źródło: Opracowanie własne.

Za prezentowanym powyżej podejściem przemawiają doświadczenia dotychczasowej polityki spójności w Unii Europejskiej pokazujące, że skuteczność pomocy zewnętrznej dla regionów zależy w

dużym stopniu od ich własnego potencjału i sprawności instytucjonalnej, a także łatwego dostępu do obszarów dynamicznego wzrostu.

W skrócie, podejście takie można określić jako **budowanie potencjału dyfuzji przy jednoczesnym wsparciu wzrostu konkurencyjności biegunów wzrostu**. Dyfuzję rozumiemy tutaj szeroko i nie są to tylko działania łączące peryferia z centrami wzrostu¹ (m.in. infrastruktura transportowa), ale również inicjatywy wzmacniające potencjał absorpcji impulsów pro wzrostowych płynących do obszarów peryferyjnych z biegunów wzrostu (m.in. podnoszenie jakości kapitału ludzkiego), jak też takie działania realizowane w biegunach wzrostu, przy których realizacji powstawały będą możliwie silne pozytywne efekty zewnętrzne. U podstaw tego podejścia leży przekonanie, że w sytuacji szybko zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wynikającej z tego niepewności **niezbędne jest dynamizowanie interakcji pomiędzy podmiotami życia społeczno-gospodarczego (dyfuzja), przy jednoczesnym podnoszeniu efektywności ich działań (innowacyjność)**, tak aby możliwie najskuteczniej wykorzystywać nadarżające się okazje do osiągnięcia zysków. Stymulowanie interakcji jest najlepszym sposobem podnoszenia efektywności działania sieciowej gospodarki i społeczeństwa, a więc choć uznajemy, że siła oddziaływania państwa na długookresowe procesy rozwojowe jest ograniczona, to jednocześnie uważamy, że państwo posiada istotną rolę w czynieniu gospodarki bardziej efektywną w sensie adaptacyjnym, tj. umiejącą dostosowywać się do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych. Tutaj też widzimy obszar nowej legitymizacji dla polityki spójności w Polsce po 2013 r. – musi to być polityka uruchamiająca nowe kanały interakcji (transport, Internet) pomiędzy podmiotami cechującymi się wysokim stopniem innowacyjności i kompetencji (*networking*)².

Zakładamy tutaj, że środki polityki spójności w perspektywie 2014-2020 nie będą istotnie mniejsze od tych dostępnych obecnie, chociaż jesteśmy również świadomi, że istnieje duże prawdopodobieństwo, że będą to środki kierowane w większym stopniu na działania służące innowacyjności i konkurencyjności (*efficiency*) niż fundusze przeznaczane na proste narzędzia wyrównawcze (*equity*). Przesunięcie strumienia płatności z UE w kierunku innowacyjności, B+R i konkurencyjności będzie jeszcze większe po 2020 r. W związku z powyższym inwestycje w infrastrukturę transportową powinny być podejmowane przede wszystkim w perspektywie do 2020 r., gdyż w kolejnym dziesięcioleciu, po 2020 r., zakładając utrzymanie obecnego trendu rozwojowego Polski, możemy się spodziewać, że ilość funduszy UE na ten cel dla Polski będzie istotnie mniejsza³. Ponadto, w pierwszym okresie realizacji DSRK należy intensywnie wdrażać rozwiązania regulacyjne na rzecz rozwoju, a więc te związane ze wzmocnieniem sprawności samorządów, planami zagospodarowania przestrzennego, a także ze specjalnymi rozwiązaniami dla metropolii. Ważne jest też to, aby realizacji działań niniejszej części DSRK towarzyszyły zmiany regulacyjne w skali całej gospodarki, a więc m.in. zwiększenie sprawności państwa (*good governance*)⁴ oraz poprawa warunków funkcjonowania biznesu, a także reformy systemowe, m.in. w obszarze edukacji⁵. Tylko wtedy unikniemy ryzyka zasypywania problemów strukturalnych polskiej gospodarki środkami unijnymi i tylko wtedy działania tutaj opisane będą w rzeczywisty sposób służyły rozwojowi przedsiębiorczości i uwalniały kreatywność mieszkańców Polski.

Wizja rozwoju regionalnego Polski do roku 2030

1 W niniejszym rozdziale pojęcia „bieguny wzrostu” i „centra wzrostu” stosujemy zamiennie i wskazują one na metropolie i ośrodki regionalne.

2 Por. Fabrizio Barca. 2009. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. Brussels: European Commission.

3 Szerzej o działaniach na rzecz modernizacji infrastruktury transportowej piszemy w rozdziale poświęconym kwestiom budowy sieci komunikacyjnej.

4 Zob. rozdział ‘Sprawne państwo’.

5 Zob. rozdział ‘Kapitał ludzki’.

W 2030 roku we wszystkich regionach Polski wzrośnie poziom życia dzięki intensywnemu rozwojowi polskich metropolii i ośrodków miejskich oraz dzięki dyfuzji procesów rozwojowych na pozostałe obszary Polski. Wszystkie regiony nadganiać będą dystans do najbardziej rozwiniętych regionów Unii Europejskiej, a najsilniejsze z nich przekroczą średnie unijne PKB na mieszkańca.

Zwiększy się wyraźnie konkurencyjność i innowacyjność gospodarek regionalnych dzięki wzrostowi inwestycji, lepszemu wykorzystaniu zróżnicowanych zasobów regionalnych, wzrostowi mobilności terytorialnej i zawodowej mieszkańców oraz zwiększeniu znaczenia międzynarodowego głównych metropolii polskich.

Warszawa jako najważniejsza polska metropolia będzie przyciągać znaczące międzynarodowe inwestycje, będzie miejscem najważniejszych światowych wydarzeń gospodarczych, naukowych i kulturalnych. Wzrośnie także międzynarodowa ranga pozostałych polskich metropolii oraz innych ośrodków miejskich w procesach rozwojowych kraju. Ośrodki miejskie i obszary pozostające pod ich wpływem stanowiąc będą zwartą, wewnątrznie zintegrowaną przestrzeń.

Dzięki rozwiniętej sieci połączeń komunikacyjnych (autostrad, dróg ekspresowych, dróg lokalnych, kolei i lotnisk) oraz dzięki poprawie jakości transportu publicznego znacznie skróci się czas dojazdu do ośrodków miejskich. Poprawa dostępności komunikacyjnej będzie dotyczyć nie tylko dużych ośrodków miejskich, ale także ośrodków regionalnych/subregionalnych i obszarów wiejskich⁶.

Poprawa ładu przestrzennego terenów miejskich, rozwój infrastruktury komunikacyjnej, transportu publicznego i mieszkalnictwa wpłynie na znaczny wzrost mobilności przestrzennej Polaków.

Na obszarach problemowych dzięki poprawie jakości edukacji, zwiększeniu dostępu do usług teleinformatycznych oraz zwiększeniu dostępu do usług publicznych wzrośnie aktywność gospodarcza, nastąpi rozwój przedsiębiorczości i napływ inwestycji, poprawi się ilość i jakość miejsc pracy.

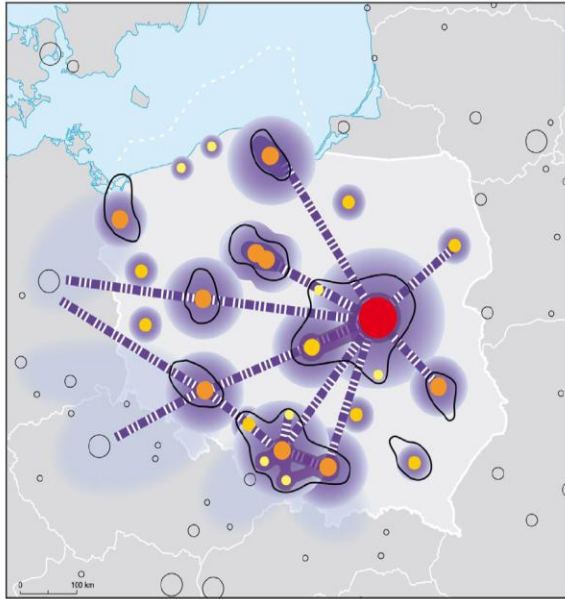
Do 2030 roku wraz ze wzrostem wydajności rolnictwa i zmniejszającym się zatrudnieniem w rolnictwie zmieni się znacznie struktura zatrudnienia i dochodów na obszarach wiejskich. Wraz z następującą koncentracją ziemi i rosnącą konkurencyjnością sektora rolnego prężnie będzie się rozwijał przemysł okołorolniczy i rolno-spożywczy. Obok dużych towarowych gospodarstw ważną rolę (także w przeciwdziałaniu depopulacji wsi) odgrywać będą gospodarstwa ekologiczne, których profile produkcji będą lepiej odpowiadały oczekiwaniom zdrowej żywności ze strony konsumentów. Wraz z intensywnym rozwojem turystyki ekologicznej wrośnie atrakcyjność polskich obszarów wiejskich. Dlatego pomimo zmniejszania udziału ludności wiejskiej na niektórych obszarach, inne – oferujące pracę na miejscu lub w pobliskich miastach – będą przyciągać nowych mieszkańców.

Koncentracja działalności gospodarczej w głównych ośrodkach miejskich (tzw. metropolii sieciowej) wpłynie korzystnie na przyspieszenie zmian strukturalnych oraz zwiększenie możliwości zatrudnienia na obszarach problemowych. Dzięki efektywnej sieci transportowej obszary słabiej rozwinięte będą wykorzystywać możliwości inwestycyjne. Pozwoli to także na wykształcenie nowych funkcji gospodarczych, turystycznych, edukacyjnych oraz kulturalnych (Rysunek 6.2).

Urzeczywistnieniu przedstawionej tutaj wizji rozwoju regionalnego Polski do 2030 r. służą opisane poniżej priorytety i cele polityki rozwoju, oparte na jej podstawowym celu strategicznym, prezentowanym poniżej.

Rysunek 6.2 Kierunki integracji polskiej przestrzeni 2010 i 2030

⁶ Zob. więcej w rozdziale poświęconym i infrastrukturze transportowej.

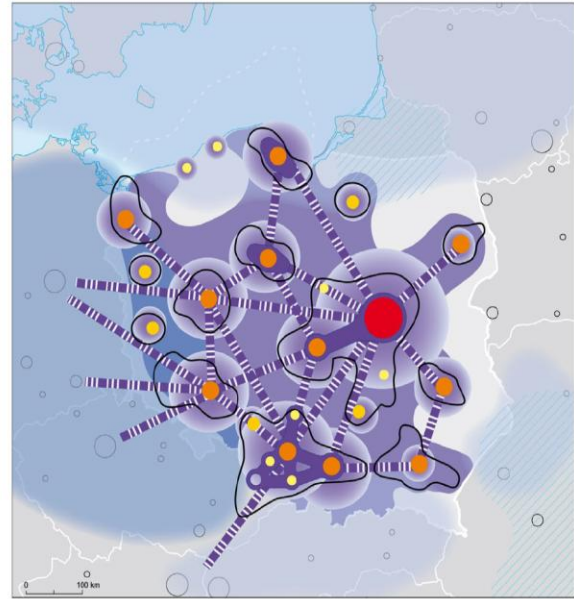


Metropolie

- stolica
- pozostałe
- składające się z więcej niż jednego rdzenia

Ośrodki regionalne

- wojewódzkie
 - pozostałe
- Układy dwubiegunowe i wielowierzchołkowe
- kształtujące się
 - istniejące



Podstawowe powiązania funkcjonalne

- Obszary
- integracji funkcjonalnej węzłów i otoczenia
 - integracji funkcjonalnej pomiędzy węzłami metropolii sieciowej
 - koncentracji działalności gospodarczej

Zewnętrzna integracja funkcjonalna

- intensywna
- umiarkowana
- uwarunkowana politycznie

Źródło: KPZK, MRR, 2010.

Przedstawiana tutaj wizja rozwoju regionalnego Polski w 2030 r. zakłada wzmocnienie integracji polskiej przestrzeni w 2030 r. poprzez m.in. poprawę dostępności komunikacyjnej miast wojewódzkich.

Cel strategiczny rozwoju regionalnego Polski do roku 2030

Celem strategicznym długookresowej polityki regionalnej jest wzrost konkurencyjności regionów oraz budowa spójności terytorialnej poprzez wspieranie potencjału rozwojowego i powiązań funkcjonalnych na poziomie regionalnym.

Działania na rzecz zwiększenia konkurencyjności będą prowadzone równolegle z inicjatywami poprawiającymi spójność terytorialną. Innymi słowy, nie będzie wzrostu konkurencyjności regionów, w tym biegunów wzrostu, bez podniesienia stopnia dyfuzji pomiędzy biegunami wzrostu, ale też pomiędzy biegunami wzrostu oraz obszarami peryferyjnymi. Tak zapisany cel strategiczny podkreśla, że polityka regionalna w horyzoncie roku 2030 koncentrować się będzie w sposób zrównoważony na, z jednej strony, wyrównywaniu szans rozwojowych poprzez rozwijanie potencjałów endogenicznych obszarów, a z drugiej strony na stymulowaniu wzrostu biegunów wzrostu i zwiększaniu stopnia dyfuzji.

Polityka regionalna, w której spójność jest rozumiana w kategoriach funkcjonalnych i terytorialnych, służyć będzie poprawie jakości życia w różnych regionach Polski. Wspieranie potencjału rozwojowego oraz powiązań funkcjonalnych (rozumianych szeroko jako nie tylko połączenia komunikacyjne, ale także np. sieci współpracy naukowej) pozwoli także na podniesienie międzynarodowej konkurencyjności Polski, a więc stworzy potencjał do absorpcji prorozwojowych impulsów przychodzących z zewnątrz.

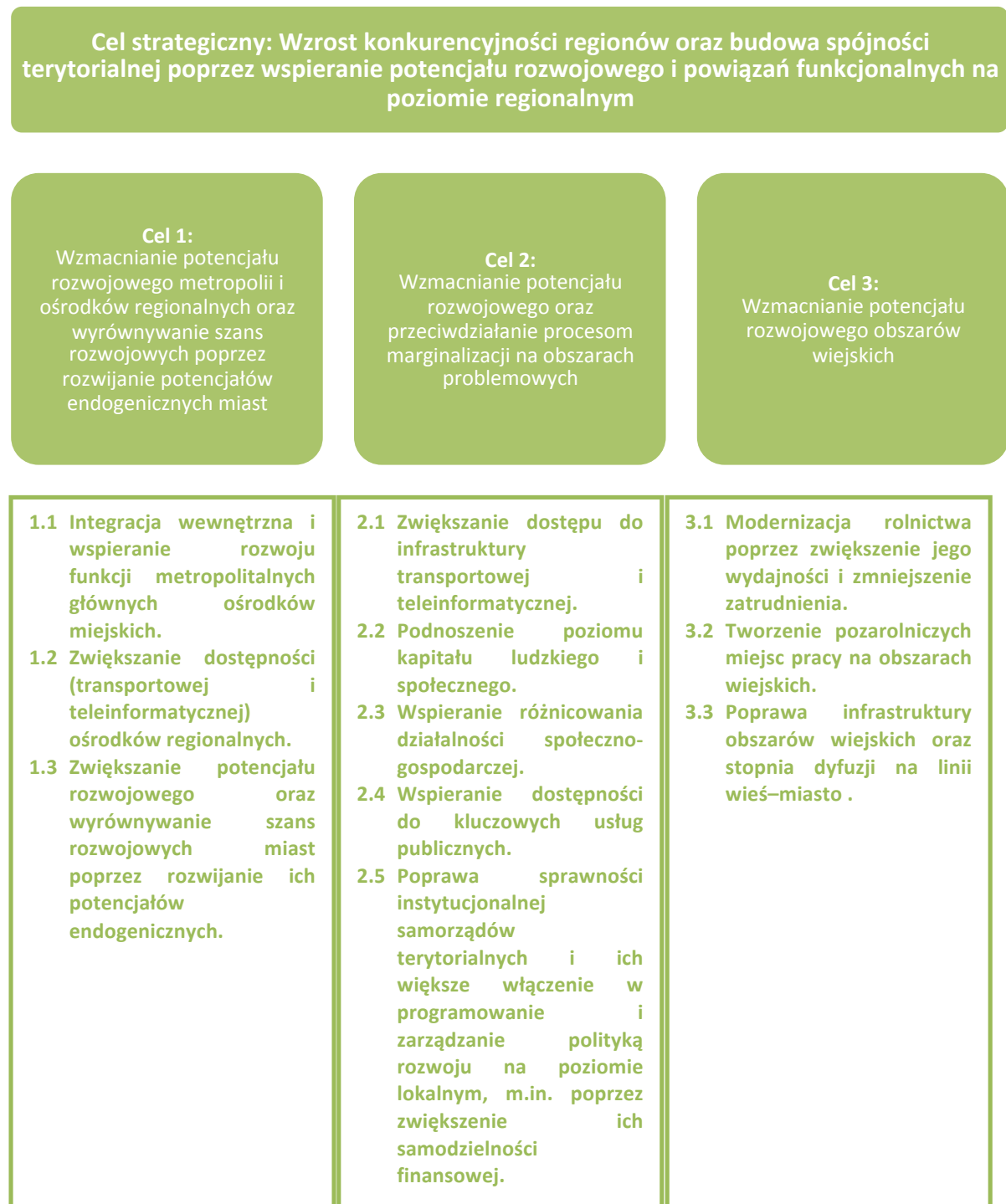
Ważne jest zwrócenie uwagi na wspieranie wykorzystania potencjału rozwojowego na różnych poziomach: w metropoliach i dużych miastach wraz z ich otoczeniem, w ośrodkach subregionalnych (czyli średnich miastach) oraz w małych miastach i na wsi. Na każdym z tych szczebli, oprócz narzędzi uniwersalnych (zapisanych przede wszystkim w rozdziałach DSRK dotyczących rozwoju kapitału ludzkiego i budowania infrastruktury transportowej), wykorzystywane będą narzędzia odnoszące się do specyficznych funkcji tych obszarów. Narzędzia polityki regionalnej będą więc dopasowane do lokalnych potencjałów i barier, dlatego w projektowaniu jej działań i ich wdrażaniu istotną rolę powinny odegrać samorządy lokalne.

Cele szczegółowe polityki rozwoju regionalnego wynikają z celu strategicznego i przyjętego modelu rozwoju są następujące:

- 1. Wzmacnianie potencjału rozwojowego metropolii i ośrodków regionalnych oraz wyrównywanie szans rozwojowych poprzez rozwijanie potencjałów endogenicznych miast.**
- 2. Wzmacnianie potencjału rozwojowego oraz przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych.**
- 3. Wzmacnianie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich.**

Z powyższych celów szczegółowych wynikają cele operacyjne, które wymieniamy na poniższym schemacie i opisujemy w dalszej części tekstu.

Rysunek 6.3 Cele i kierunki działania regionalnej polityki rozwoju



Źródło: Opracowanie własne

Działania w tych obszarach zostały zaplanowane i będą podejmowane zarówno w krótkiej i średniej (5-10 lat), jak i w długiej perspektywie czasowej (10-20 lat). W krótkiej i średniej perspektywie czasowej działania koncentrują się na budowaniu podstawowych potencjałów rozwojowych regionów (takich jak na przykład budowa infrastruktury transportowej i teleinformatycznej). W długiej perspektywie czasowej działania koncentrują się na wspieraniu wykorzystania tych potencjałów (na przykład działania związane z różnicowaniem działalności społeczno-ekonomicznej w oparciu o intensywniejsze powiązania funkcjonalne pomiędzy różnymi obszarami kraju). Innymi

słowy, w pierwszym okresie realizacji DSRK priorytetowo zostaną potraktowane działania wspierające procesy dyfuzji oraz inicjatywy na rzecz poprawy sprawności państwa, co będzie zwiększało efektywność absorpcji środków służących m.in. poprawie jakości kapitału ludzkiego, dlatego, w krótkim okresie, w przypadku regionów peryferyjnych, wsparcie procesów dyfuzji jest ważniejsze od bezpośredniego stymulowania innowacyjności.

Decyzje strategiczne związane z obszarem

7. Lepszy start życiowy i zawodowy młodych

Zaprojektować i wdrożyć w latach 2012-2015 działania poprawiające warunki startu życiowego i zawodowego młodej generacji, ułatwiające wchodzenie młodych na rynek pracy (elastyczność zatrudnienia oraz warunki jego stabilizacji), zwiększające dostępność mieszkań, wyrównujące możliwość dostępu do różnego typu usług np. kredytów bankowych bez względu na formę zatrudnienia.

9. Efektywny model usług publicznych

Zmienić model świadczenia usług publicznych (po dokonaniu audytu) w podstawowych obszarach (m.in. poprzez zewnętrzne kontraktowanie usług), aby poprawić ich skuteczność, efektywność finansową i jakość, a także zmodyfikować system pomocy społecznej tak, aby zasiłki i świadczenia w rzeczywisty sposób przyczyniały się do wychodzenia z wykluczenia społecznego oraz wspierały podejmowanie zatrudnienia.

11. Unowocześnienie i poprawa jakości edukacji i uczenia się przez całe życie

Zapewnić powszechną dostępność i wysoką jakość opieki oraz edukacji w przedszkolach i szkołach wszystkich poziomów i typów oraz ich zorientowanie na pobudzanie kreatywności dzieci i młodzieży oraz przygotowanie do uczenia się przez całe życie, przy wykorzystaniu technologii informacyjno – komunikacyjnych (TIK) jako powszechnego narzędzia edukacyjnego, przy jednoczesnym zwiększaniu atrakcyjności zawodu nauczyciela oraz kształceniu nawyku korzystania z dóbr kultury.

16. Warunki dla spójności terytorialnej

Wzmocnić warunki instytucjonalne i ekonomiczne (etapami do 2030 r.) dla spójności terytorialnej pomiędzy regionami, wewnątrz regionów (wykorzystując ich potencjał miejski), jak i wewnątrz miast (przeciwdziałanie degradacji niektórych dzielnic). W okresie do 2020 r. - wzmocnić potencjał rozwojowy obszarów peryferyjnych poprzez inwestycję w infrastrukturę transportową i telekomunikacyjną i inwestycje w edukację, usługi publiczne, lokalną infrastrukturę i wspieranie przedsiębiorczości.

17. Zwiększenie dostępności transportowej w Polsce

Zwiększyć dostępność transportową i nasycenie infrastrukturą w Polsce (drogi, koleje, lotniska) oraz zoptymalizować zarządzanie transportem do 2020 r. poprzez stworzenie modelu finansowego łączącego budżet państwa, środki UE, pieniądze z rynku kapitałowego, od inwestorów prywatnych lub z pojawiających się nowych instrumentów gwarancji kredytowych, a w drugiej dekadzie wprowadzić model samofinansowania systemu transportowego poprzez łączenie opłat użytkowników i podatków ogólnych.

18. Rozwój sieci metropolitalnej

Przyjąć do 2015 r. rozwiązania prawne i organizacyjne przyspieszające integrację sieci metropolitalnej i wzrost potencjału rozwojowego, kreatywnego i innowacyjnego metropolii, a także zwiększające spójność otaczającej je przestrzeni metropolitarnej i jej oddziaływanie regionalne dotyczące innowacji, komunikacji, podatków (większy udział miast w wpływach z podatków), inwestycji, usług dla obywateli.

19. Poprawa cywilizacyjnych warunków życia na wsi

Wyposażyć obszary wiejskie i małe miasteczka w infrastrukturę cywilizacyjną pozwalającą na wyrównanie szans zawodowych i społecznych ich mieszkańców (dostępność komunikacyjna, cyfrowa, edukacyjna, do usług zdrowotnych, warunki uczestnictwa w kulturze oraz dla pracy poza rolnictwem – także w nowych dziedzinach eko-gospodarki) i silniejsze powiązanie z lokalnymi, regionalnymi i krajowymi centrami rozwoju.

20. Warunki dla bezpieczeństwa żywnościowego Polski

Przyjąć rozwiązania z zakresu polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich zapewniające Polsce bezpieczeństwo żywnościowe wynikające z modernizacji sektora rolnego (wzrost wydajności produkcji), zachowania potencjału produkcyjnego w rolnictwie oraz promocji produkcji i konsumpcji żywności wysokiej jakości.

25. Warunki dla budowy kapitału społecznego

Wprowadzić warunki prawne, organizacyjne i finansowe, etapami do 2030 r., dla wzmocnienia postaw związanych z otwartością, aktywnością społeczną, zdolnością do współpracy, wzrostem zaufania, poprzez praktykę działania administracji publicznej, współpracę i wzmocnienie finansowe i instytucjonalne organizacji pozarządowych, promocję zachowań prospołecznych i aktywności obywatelskiej.

Cel szczegółowy 1: Wzmacnianie potencjału rozwojowego metropolii i ośrodków regionalnych oraz wyrównywanie szans rozwojowych poprzez rozwijanie potencjałów endogenicznych miast

Polska charakteryzuje się policentryczną strukturą sieci osadniczej. Ale stopień urbanizacji (a zwłaszcza metropolizacji) jest nierównomierny pod względem geograficznym. Oprócz Warszawy we wschodniej części kraju nie ma żadnego miasta o populacji większej niż 400 tysięcy. Obecnie, według międzynarodowych klasyfikacji, jedyną metropolią w Polsce jest Warszawa i tylko kilka miast – Kraków, Poznań, Wrocław i Trójmiasto – posiada niektóre funkcje metropolitalne. Najważniejszym wyzwaniem w tym obszarze jest więc budowa potencjału Warszawy jako ośrodka o znaczeniu międzynarodowym, budowa potencjału innych miast jako konkurencyjnych ośrodków gospodarczych o rozwiniętych funkcjach metropolitalnych oraz wzmocnienie ich atrakcyjności jako dobrego miejsca do życia. Działania w ramach długookresowej polityki rozwoju wspierać będą procesy prowadzące do wykształcenia się do 2030 roku funkcji metropolitalnych dodatkowo w obszarach Krakowa, Poznania, Wrocławia, Trójmiasta, konurbacji śląskiej, Łodzi, Bydgoszczy i Torunia, Szczecina oraz Lublina. Dodatkowo procesy rozwojowe do 2030 r. powinny prowadzić do wykształcenia pewnych funkcji metropolitalnych w obszarze Białegostoku i Rzeszowa.

Kluczem do przyspieszenia rozwoju polskich metropolii i ośrodków regionalnych jest zwiększenie ich szeroko rozumianej atrakcyjności w skali krajowej i międzynarodowej. **Główne działania koncentrowane będą na inwestycjach w infrastrukturę i jakość przestrzeni miejskiej, podnoszenie jakości kapitału ludzkiego i stwarzanie warunków do rozwoju miejskiej klasy kreatywnej (w ramach tzw. przemysłów kreatywnych).**

Mniejsze ośrodki regionalne pełnią także ważne funkcje w rozwoju społeczno-gospodarczym (np. poprzez dostęp do podstawowych usług publicznych i dostęp do lokalnych rynków pracy). Ich słabość często determinuje szanse rozwojowe innych obszarów (ośrodków subregionalnych, małych miast i obszarów wiejskich). Najważniejszym wyzwaniem jest więc wzmocnienie połączeń funkcjonalnych centrów regionalnych z ich otoczeniem. Dodatkowo wyzwaniem polega na konieczności podniesienia ich rangi jako ośrodków rozwoju w skali regionalnej. Do ośrodków, które będą odgrywały rolę

ważnych regionalnych centrów rozwoju w 2030 r. należy zaliczyć: Kielce, Olsztyn, Opole, Zieloną Górę, Gorzów Wielkopolski, Koszalin, Słupsk, Bielsko-Białą, Częstochowę, Radom oraz Rybnik. Ważne jest także uwzględnienie roli małych i średnich miast, jako ogniw pośrednich i integralnych elementów przestrzeni osadniczej.

Sposób rozwiązania tych wyzwań implikuje **trzy cele operacyjne**:

1.1 integracja wewnętrzna i wspieranie rozwoju funkcji metropolitalnych głównych ośrodków miejskich,

1.2 zwiększanie dostępności (transportowej i teleinformatycznej) ośrodków regionalnych ,

1.3 zwiększanie potencjału rozwojowego oraz wyrównywanie szans rozwojowych miast poprzez rozwijanie ich potencjałów endogenicznych.

Opis celów operacyjnych prezentujemy poniżej, gdzie również wskazujemy na kierunki niezbędnych do ich realizacji działań.

1.1 Integracja wewnętrzna i wspieranie rozwoju funkcji metropolitalnych głównych ośrodków miejskich

- Budowa potencjału metropolii jako konkurencyjnych ośrodków gospodarczych wymaga zapewnienia odpowiednich relacji oraz rozwiniętej współpracy pomiędzy różnymi podmiotami na obszarach metropolitalnych (włączając samorządy gmin miejskich i wiejskich zlokalizowane przy głównych ośrodkach miejskich). Dlatego w pierwszej kolejności **wprowadzone zostanie instytucjonalne wsparcie dla współpracy podmiotów w ramach szeroko rozumianych obszarów metropolitalnych** (regulacje porządkujące ustrój funkcjonalny metropolii, pozwalające na lepsze planowanie systemów komunikacji, zagospodarowania przestrzennego, działań z zakresu bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego, itp., a także pozwalające na lepsze wykorzystanie funduszy europejskich poprzez bardziej efektywną koordynację inwestycji, zwłaszcza w systemy transportu). Opisane powyżej kierunki zmian regulacyjnych powinny zostać uszczegółowione i zoperacjonalizowane w tzw. ustawie metropolitalnej.
- Kolejnym narzędziem jest **objęcie miejscowymi planami zagospodarowania całej przestrzeni polskich miast**. Działania o charakterze planistycznym uwzględniać będą także powiązania funkcjonalne na całych obszarach metropolitalnych. Odpowiednie uwzględnienie kwestii dostępności transportowej, lokowania terenów mieszkaniowych, przemysłowo-usługowych, parków, itd. pozwoli na zmniejszenie kosztów funkcjonowania infrastruktury wielkomiejskiej i na powstanie efektu synergii w sferze społeczno-gospodarczej. Działania te służyć będą także zwiększaniu ładu przestrzennego oraz przeciwdziałaniu niekontrolowanej suburbanizacji.
- Następnym ważnym narzędziem jest **przyspieszenie rozwoju specyficznej infrastruktury wielkomiejskiej integrującej obszary metropolitalne, ale i podnoszącej jakość życia. Zaliczyć do niej należy: środki szybkiego transportu, infrastrukturę gospodarki wodno-ściekowej, infrastrukturę telekomunikacyjną oraz infrastrukturę czasu wolnego** (tutaj też przemysły kulturowe, itp.). Wsparcie rozpocznie się w krótkiej perspektywie (szczególnie w przypadku infrastruktury gospodarki wodno-ściekowej i telekomunikacyjnej), ale będzie kontynuowane również w długim okresie (szczególnie w przypadku rozwoju szybkiego transportu integrującego obszar metropolitalny).
- Jednym z najważniejszych działań w tym obszarze jest wspieranie projektów budujących prestiż miasta i jego pozycję międzynarodową. Do tego działania zaliczyć należy **podwyższanie jakości usług publicznych wyższego rzędu** co pozwoli na organizowanie ważnych imprez krajowych i

międzynarodowych. Dodatkowo funkcje metropolitalne zostaną wzmocnione przez wspieranie lokalizacji siedzib globalnych instytucji (np. finansowych) oraz wspieranie projektów architektonicznych i urbanistycznych światowej klasy. O prestiżu metropolii świadczyć też będą uczelnie i instytucje naukowe współpracujące intensywnie nie tylko z ośrodkami krajowymi, ale także międzynarodowymi. **Rozwój i wzrost jakości uczelni wyższych oraz ośrodków badawczych wspierany będzie dzięki współpracy rządu, samorządów i jednostek akademickich.** Wysoka jakość ośrodków akademickich i badawczych wymaga zwiększenia współpracy także między ośrodkami metropolitalnymi.

- Działaniem rozpoczętym w krótkiej perspektywie i kontynuowanym intensywnie w długiej będzie **poprawa wzajemnej dostępności transportowej między metropoliami**. Transport pomiędzy ośrodkami metropolitalnymi będzie zintegrowany z transportem wielkomiejskim (np. zintegrowane rozkłady jazdy, sieć parkingów w systemie parkuj i jedź, itp.). **W ramach metropolii nacisk zostanie położony na rozwój środków transportu zbiorowego.** Inwestycje w poprawę komunikacji pomiędzy metropoliami będą służyły poprawie stopnia dyfuzji i będą stymulowały dalszy wzrost konkurencyjności biegunów wzrostu⁷.

Kluczowy projekt VI.1: *Wprowadzenie rozwiązań prawno-organizacyjnych stymulujących rozwój miast.*

- **Przyjęcie ustawy metropolitalnej**, zawierającej regulacje porządkujące ustrój funkcjonalny metropolii, pozwalające na lepsze planowanie systemów komunikacji, zagospodarowania przestrzennego, działań z zakresu bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego, itp., a także pozwalające na lepsze wykorzystanie funduszy europejskich poprzez bardziej efektywną koordynację inwestycji, zwłaszcza w systemy transportu.
- **Objęcie miejscowymi planami zagospodarowania całej przestrzeni polskich miast.** W tym celu wprowadzone zostaną rozwiązania instytucjonalne premiujące samorzady posiadające tego rodzaju plany na większości swojego obszaru.

Projekt służy realizacji decyzji: 16, 17, 18.

1.2 Zwiększanie dostępności (transportowej i teleinformatycznej) ośrodków regionalnych

- **Działania realizowane w ramach tego celu operacyjnego będą służyły wzmocnieniu stopnia dyfuzji na linii „bieguny wzrostu” – ośrodki regionalne (regiony peryferyjne).** Poprawa dostępności głównych centrów miejskich wewnątrz kraju oznaczać będzie skrócenie czasu dojazdu, podniesienie komfortu i bezpieczeństwa. **Realizację tego celu uważamy za kluczową dla poprawy stopnia dyfuzji efektów rozwojowy w skali kraju.**
- **W szczególnych przypadkach, tam gdzie mechanizm rynkowy nie będzie gwarantował powstania dobrej jakości infrastruktury informatycznej, wspierane będą inwestycje w jej budowę. Zakładamy jednak, że dominowały tutaj będą inwestycje prywatne, a inwestycje publiczne będą realizowane na obszarach problemowych (peryferyjnych).** Zarówno w krótkim, jak i w długim okresie będą prowadzone działania wspierające wzrost kompetencji cyfrowych ludności.

⁷ Szczegółowy opis tych działań przedstawiony jest w rozdziale DSRK poświęconym budowie infrastruktury transportowej.

1.3 Zwiększanie potencjału rozwojowego oraz wyrównywanie szans rozwojowych miast poprzez rozwijanie ich potencjałów endogenicznych

- Kluczowym zadaniem w ramach zwiększania potencjału rozwojowego miast jest stymulowanie tworzenia innowacji poprzez inwestycje w B+R. Obecnie działalność innowacyjna skoncentrowana jest w najważniejszych ośrodkach wzrostu. Celem polityki państwa w tym obszarze musi być wzmocnienie potencjału innowacyjnego tych ośrodków, aby mogły skutecznie konkurować na światowym rynku innowacji i badań.
- Projekty z zakresu B+R będą wspierały budowę prestiżu ośrodków miejskich. Oprócz tego rodzaju działań konieczne jest **wspieranie projektów budujących prestiż miasta i jego pozycję w kraju, w tym m.in. nowoczesnych instytucji kultury i nauki, funkcjonujących w oparciu o najlepsze światowe praktyki**. Do roku 2030 instytucje takie jak warszawskie Centrum Nauki Kopernik powinny powstać w najważniejszych ośrodkach metropolitalnych.
- Ważnym działaniem na rzecz wyrównywania szans rozwojowych miast będzie **odwrócenie tendencji do prywatyzacji przestrzeni publicznej** dzięki regulacjom planistycznym oraz podnoszeniu atrakcyjności przestrzeni publicznej i zwiększaniu bezpieczeństwa publicznego. Plany zagospodarowania miast uwzględniać będą dopasowane do potrzeb ludności rozmieszczenie usług publicznych, a szczególnie terenów usług oświaty, zdrowia i opieki społecznej oraz usług kultury.
- **Kolejne działania odnoszą się do zintegrowanej rewitalizacji problemowych obszarów miast**, czyli takich na których skoncentrowane są negatywne zjawiska społeczno-gospodarcze (bezrobocie, przestępczość, patologie społeczne, ubóstwo, dekapitalizacja substancji mieszkaniowej, niski poziom wykształcenia, itd.). Prowadzona będzie rewitalizacja zdegradowanych dzielnic śródmiejskich, blokowisk, terenów przemysłowych, powojkowych i pokolejowych oraz rewitalizacja krajobrazu miasta, ze szczególnym uwzględnieniem przestrzeni publicznych. Działania rewitalizacyjne koncentrować się będą na: wzmocnieniu (przywróceniu) roli dzielnic śródmiejskich, ochronie dziedzictwa kulturowego, zapewnieniu wysokiej jakości przestrzeni publicznej, integracji społecznej dzielnic i mieszkańców o niskim statusie społecznym, organizacji i promocji wydajnego systemu transportu publicznego oraz promocji zrównoważonego rozwoju. Szczególnie wspierane będą te projekty rewitalizacyjne, które będą rozwijały potencjały endogeniczne miast poprzez m.in. nadawanie nowych funkcji obszarom rewitalizowanym. Działania z tego obszaru będą miały na celu przeciwdziałanie procesom fawelizacji zdegradowanych obszarów miejskich.
- Istotnym działaniem służącym zarówno wyrównywaniu szans rozwojowych, jak też mobilizowaniu endogenicznego potencjału wzrostu miast będzie **inwestowanie w kapitał ludzki i system oświaty**, tak aby skutecznie wyrównywać szanse edukacyjne młodzieży miejskiej; temu służyć będą również działania opisane w rozdziale DSRK poświęconym kapitałowi ludzkiemu.

Kluczowy projekt VI.2: *Modernizacja i budowa infrastruktury miejskiej zarówno „starego” (m.in. transport), jak i nowego typu (m.in. postindustrialna przestrzeń miejska dostosowana do potrzeb klasy kreatywnej) w celu zwiększenia dyfuzji efektów wzrostu.*

- Przeciwdziałanie prywatyzacji przestrzeni miejskiej i takie jej kształtowanie, aby sprzyjała interakcjom społecznym.
- Budowa efektywnych systemów transportu, z uwzględnieniem połączeń z najbliższym otoczeniem miasta.
- Wspieranie potencjałów gospodarczych obszarów miejskich (inwestycje w naukę, B+R, innowacyjność, ale też instytucje kultury i sztuki).
- Tworzenie infrastruktury dla klasy kreatywnej (Internet, sprzyjająca interakcjom społecznym tkanka miejska, itp.)

Projekt służy realizacji decyzji: 11, 16, 18.

Kluczowy projekt VI.3: *Rewitalizacja obszarów problemowych w miastach.*

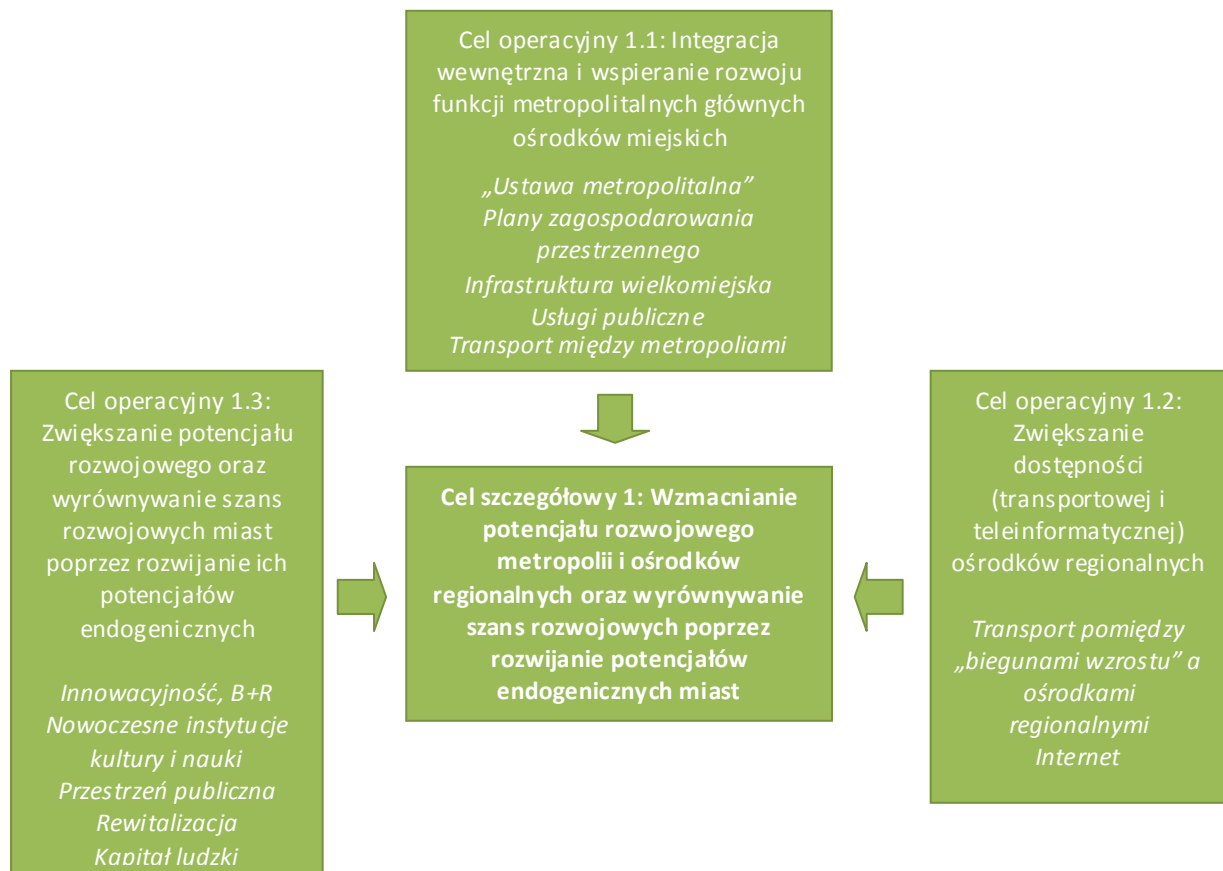
- Przeciwdziałanie fawelizacji obszarów problemowych w miastach, a więc zdegradowanych dzielnic śródmiejskich, blokowisk, terenów przemysłowych, powojennych i pokolejowych, a także innych obszarów miast, gdzie koncentrują się negatywne zjawiska społeczne, poprzez m.in. inwestycje w infrastrukturę transportu oraz podniesienie jakości dostarczanych usług publicznych na tych obszarach.
- Opracowanie programów przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu na obszarach problemowych miast, a więc m.in. systemy stypendialne dla pobierających naukę, podnoszenie poziomu merytorycznego placówek edukacyjnych, a także zapewnienie infrastruktury czasu wolnego dla młodzieży.
- Lepsze dopasowanie systemu opieki społecznej i pośrednictwa pracy do specyfiki miejskich obszarów problemowych.

Projekt służy realizacji decyzji: 7, 9, 16

Wiele z działań realizowanych w ramach opisywanego tutaj celu szczegółowego będzie tak projektowanych, aby maksymalnie zwiększyć pozytywne efekty zewnętrzne związane z ich realizacją, tj. aby z efektów tych działań mogły korzystać również słabiej rozwinięte obszary. Przykładem tego rodzaju działania może być uwarunkowanie udzielenia publicznego wsparcia dla innowacyjnego projektu badawczego realizowanego na wyższej uczelni w ośrodku metropolitalnym od zaproszenia do udziału w projekcie naukowców na co dzień pracujących w regionalnych ośrodkach akademickich. Podobnie państwo może wspierać prace badawcze prowadzone w wiodących korporacjach pod warunkiem zaproszenia do współpracy kooperantów ze słabiej rozwijających się regionów.

Opisane powyżej cele operacyjne wraz z kierunkami działań na rzecz ich realizacji przedstawiamy na poniższym schemacie. Wiele z podanych tutaj kierunków działań jest zbieżnych z propozycjami zawartymi w rozdziale poświęconym infrastrukturze transportowej.

Rysunek 6.4 Cel szczegółowy 1 i jego cele operacyjne



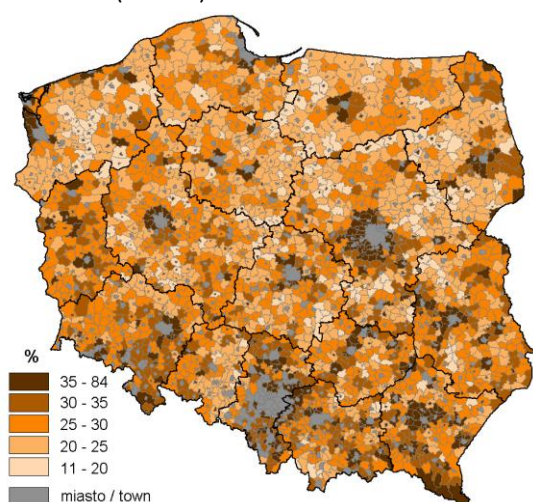
Źródło: Opracowanie własne

Cel szczegółowy 2: Wzmacnianie potencjału rozwojowego oraz przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych.

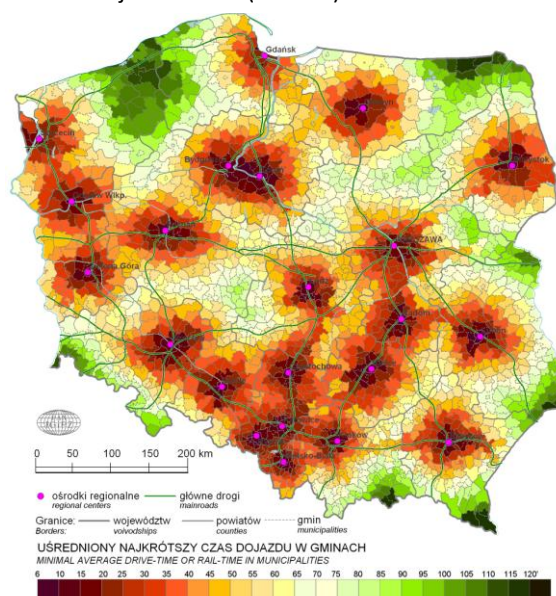
Za główne źródła zróżnicowania rozwoju w skali terytorialnej w Polsce należy uznać czynniki ograniczające dyfuzję i zdolność do absorpcji efektów pro wzrostowych, a także niewielki potencjał dla endogenicznego wzrostu w wielu obszarach kraju. Wśród czynników ograniczających dyfuzję wymienić tutaj należy ograniczoną dostępność czasową do ośrodków wojewódzkich oraz niskiej jakości infrastrukturę teleinformatyczną, natomiast potencjał absorpcji ograniczony jest m.in. niskim zasobem kapitału ludzkiego. Jak zaznaczyliśmy już we wstępie niniejszego rozdziału DSRK, lokalizacja obszarów problemowych jest zróżnicowana geograficznie, co pokazują poniższe mapy przedstawiające z jednej strony dostępność czasową ośrodków wojewódzkich, jak też odsetki osób z wyższym i średnim wykształceniem. Obszarem, gdzie wyzwania rozwojowe koncentrują się w sposób szczególny są tereny Polski wschodniej.

Rysunek 6.5 Zróżnicowanie terytorialne polskiej przestrzeni

Odsetek osób z wykształceniem wyższym i średnim (2002 r.)



Dostępność komunikacyjna ośrodków wojewódzkich (2008 r.)



Źródło: IGiPZ PAN. 2009. *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku według kryterium powiązań z największymi aglomeracjami miejskimi i miastami oraz endogenicznego potencjału*. w: IGiPZ PAN. „Studia Obszarów Wiejskich”, t. 16.

Przedstawione są tutaj dwie mapy: na pierwszej z nich pokazane są odsetki osób z wyższym i średnim wykształceniem w gminach (im bliżej regionalnych ośrodków wzrostu, tym wyższy poziom wykształcenia); na drugiej prezentujemy dostępność czasową do ośrodków wojewódzkich (istnieją obszary, z których czas dojazdu do miasta woj. wynosi ponad 2h)

Problemy rozwojowe i związane z nimi ryzyko marginalizacji koncentrują się w obszarach trudno dostępnych komunikacyjnie i z niewielkim odsetkiem osób z wyższym wykształceniem. W związku z powyższym należy równoległe prowadzić działania na rzecz poprawy jakości infrastruktury transportowej i kapitału ludzkiego. W przypadku regionów peryferyjnych inwestycje w infrastrukturę

transportową będą warunkowały szanse na podniesienie poziomu kapitału ludzkiego i z tego powodu uznajemy je za bardziej priorytetowe.

Najważniejszym wyzwaniem długookresowej polityki regionalnej w tym obszarze jest odblokowanie potencjału rozwojowego obszarów problemowych (peryferyjnych) i zmniejszenie zróżnicowania ich szans rozwojowych. Sposób rozwiązywania tego wyzwania obejmuje pięć celów operacyjnych:

2.1 zwiększanie dostępu do infrastruktury transportowej i teleinformatycznej,

2.2 podnoszenie zasobu kapitału ludzkiego i społecznego,

2.3 wspieranie różnicowania działalności społeczno-gospodarczej,

2.4 zwiększanie dostępu do kluczowych usług publicznych,

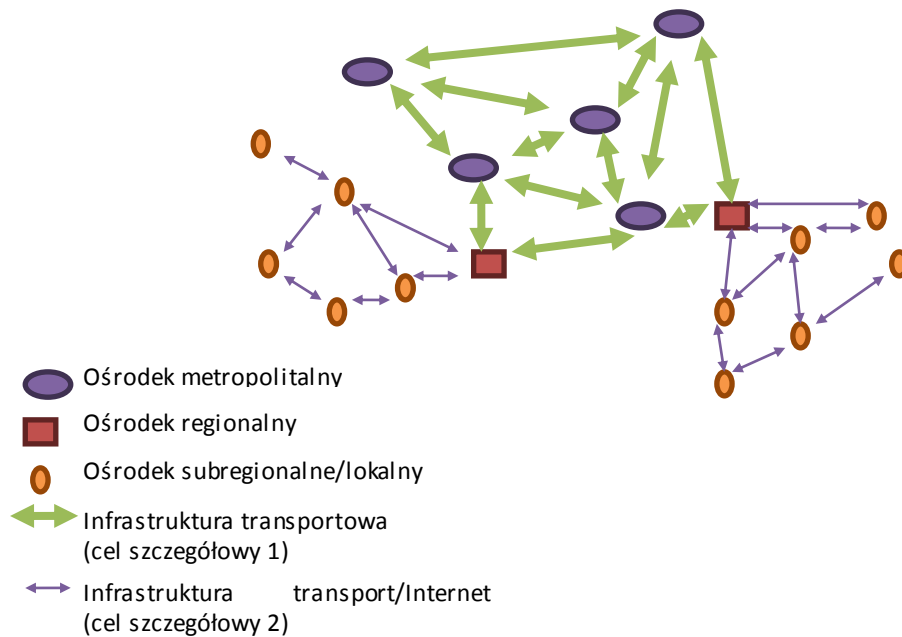
2.5 poprawa sprawności instytucjonalnej samorządów terytorialnych i ich większe włączenie w programowanie i zarządzanie polityką rozwoju na poziomie lokalnym, m.in. poprzez zwiększenie ich samodzielności finansowej.

2.1 Zwiększanie dostępu do infrastruktury transportowej i teleinformatycznej

- Działania w tym obszarze koncentrować będą się na poprawie dostępności głównych centrów miejskich wewnątrz kraju. Działaniem podjętym w pierwszej kolejności będzie **wspieranie inwestycji wpływających na poprawę jakości infrastruktury transportowej umożliwiającej dojazd z obszarów peryferyjnych do regionalnych centrów rozwoju** (między innymi skrócenie czasu dojazdu, poprawa komfortu i bezpieczeństwa). Realizowane w ramach tego celu działania będą uzupełniały inicjatywy podejmowane w ramach celu szczegółowego 1, gdzie inwestycje będą kierowane na poprawę powiązań komunikacyjnych „bieguny wzrostu” – ośrodki regionalne (zob. poniższy schemat)⁸.

⁸ Zob. również rozdział DSRK poświęcony budowie infrastruktury transportowej.

Rysunek 6.6 Budowa powiązań komunikacyjnych pomiędzy centrami wzrostu, ośrodkami regionalnymi i subregionalnymi/lokalnymi



Źródło: Opracowanie własne.

- Równoległe do inwestycji transportowych wspierane będą **inwestycje w infrastrukturę teleinformatyczną**. W krótkim okresie działania skoncentrują się na upowszechnianiu szerokopasmowego Internetu na obszarach peryferyjnych. Dodatkowo prowadzone będą działania wspierające wzrost kompetencji cyfrowych.

Kluczowy projekt VI.4: Wykorzystanie inwestycji transportowych do stworzenia efektywnego systemu transportu pomiędzy centrami wzrostu, ośrodkami regionalnymi i subregionalnymi/lokalnymi, tak aby do 2030 r. maksymalny czas dojazdu do najbliższego miasta wojewódzkiego dla każdego mieszkańca Polski nie przekraczał 60 min.

- Budowa infrastruktury drogowej i kolejowej, integracja i optymalizacja systemów transportu, innowacyjne rozwiązania instytucjonalne usprawniające działanie systemów transportu.
- Wsparcie dla publicznych środków transportu.

Projekt służy realizacji decyzji: 9, 16, 17.

2.2 Podnoszenie poziomu kapitału ludzkiego i społecznego

Działania w tym obszarze koncentrować będą się na podnoszeniu sprawności systemu edukacji, którego ważną misją – obok zwiększania przeciętnych efektów kształcenia – będzie skuteczne wyrównywanie szans rozwojowych osób z różnych środowisk i obszarów. Najważniejsze działania solidarności rozwojowej w dziedzinie edukacji obejmą w pierwszej kolejności:

- **zapewnienie wszystkim dzieciom dostępu do wczesnej edukacji przedszkolnej, a także do dobrej jakości kształcenia w szkołach;**

- **rozwięnięcie programów stypendialnych i kredytowych** w celu wyrównywania szans na podjęcie studiów dla osób o różnym statusie społeczno-ekonomicznym;
- **personalizację procesu kształcenia** tak, by był dostosowany do potrzeb różnych uczniów i umożliwiał większą współpracę z rodzicami;
- **promowanie różnego rodzaju form kształcenia na odległość.**

Powyższym działaniom towarzyszyć musi wprowadzanie ułatwień dla podmiotów pozarządowych prowadzących szkoły i przedszkola. Generalnie, istotna poprawa jakości systemu edukacji na obszarach peryferyjnych będzie wymagała nie tylko nakładów finansowych, ale również działań systemowych, m.in. zwiększenia pensji nauczycieli przy równoczesnym wzroście wymagań w stosunku do tej grupy. W długim okresie rozważyć należy ustanowienie mechanizmów wprowadzających większą konkurencję o ucznia pomiędzy szkołami, co powinno prowadzić do podniesienia jakości kształcenia.

Działaniem, które zostanie wprowadzone w krótkim okresie, ale będzie kontynuowane i rozszerzane w długim będzie upowszechnianie edukacji dorosłych polegające zarówno na poprawie dostępności, jak i na uświadamianiu korzyści z uczenia się przez całe życie.

Reasumując, **w obszarze tego celu operacyjnego priorytetowo zostaną potraktowane działania systemowe na rzecz poprawy jakości kształcenia (system edukacyjny), przy jednoczesnej racjonalizacji ilości środków przeznaczanych na różnego rodzaju szkolenia itp.**

Ponadto, w ramach tego celu operacyjnego prowadzone będą działania na rzecz budowy kapitału społecznego:

- **wprowadzenie mechanizmów instytucjonalnych włączających organizacje społeczne i mieszkańców w działanie jednostek samorządu terytorialnego** (konsultacje społeczne, wprowadzenie mechanizmu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, delegowanie zadań jednostek samorządu terytorialnego organizacjom pozarządowym, itp.),
- **rozszerzenie mechanizmu oddolnego (bottom-up) realizowania polityki rozwoju** poprzez upowszechnienie podejścia obecnego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej Leader. Wprowadzenie tego typu mechanizmu do programów finansowanych ze środków polityki spójności UE,
- **wsparcie dla instytucji otoczenia organizacji pozarządowych wspomagających je w bieżącym działaniu.**

Powyższe działania na rzecz budowy kapitału społecznego i ludzkiego będą budowały potencjał do absorpcji impulsów rozwojowych kierowanych na obszary peryferyjne z biegunów wzrostu. Szerzej rozwijamy tę tematykę w rozdziałach poświęconych kapitałowi ludzkiemu i społecznemu.

Kluczowy projekt VI.5: *Podniesienie jakości kapitału ludzkiego i społecznego na obszarach problemowych w celu mobilizowania lokalnych potencjałów rozwojowych oraz ułatwienia absorpcji impulsów rozwojowych płynących z biegunów wzrostu.*

- Zwiększenie dostępności przedszkoli oraz podniesienie jakości nauczania w szkołach.
- Likwidacja bariery finansowej w dostępie dzieci i młodzież z obszarów problemowych do systemu edukacji (m.in. stypendia).

- Włączenie lokalnych partnerów społecznych w realizację projektów rozwojowych.

Projekt służy realizacji decyzji: 7, 11, 16, 19, 25.

2.3 Wspieranie różnicowania działalności społeczno-gospodarczej

- **Działania w tym obszarze w pierwszej kolejności dotyczyć będą wspierania lokalizacji inwestycji** (w szczególności inwestycji zagranicznych). Wsparcie takie będzie opierać się także na rozbudowie i modernizacji odpowiedniej infrastruktury transportowej oraz środowiskowej, dedykowanej inwestycjom typu *greenfield*.
- Istotnym elementem wspierania różnicowania działalności społeczno-gospodarczej będzie **poprawa jakości prawa i eliminacja nadmiernych regulacji**⁹.
- Kolejnym ważnym działaniem będzie wsparcie dla wprowadzania rozwiązań innowacyjnych przez przedsiębiorstwa i administrację. Główny nacisk kładziony będzie na **tworzenie w ośrodkach naukowych i przedsiębiorstwach warunków dla wykorzystania inwestycji dla tworzenia i wprowadzania rozwiązań innowacyjnych**.
- Z powyższym działaniem powiązane jest **wsparcie dla rozwoju instytucji otoczenia biznesu**. Obok pomocy dotyczącej zagadnień związanych z tworzeniem, prowadzeniem i rozwojem przedsiębiorstwa działanie to koncentrować się będzie na pomocy dla instytucji działających na rzecz innowacyjności (takich jak: centra transferu technologii, instytuty i ośrodki badawczo-rozwojowe, inkubatory przedsiębiorczości, inkubatory technologiczne, parki naukowo-techniczne, itp.).

2.4 Zwiększanie dostępu do kluczowych usług publicznych

Działania w tym obszarze dotyczą zwiększania dostępu do usług publicznych (edukacyjnych, medycznych, kultury, turystycznych etc.). W pierwszej kolejności działania koncentrować się będą na zwiększaniu efektywności ich dostarczania i udostępniania oraz poprawie jakości. Będzie to osiąganę m.in. dzięki zlecaniu usług podmiotom niepublicznym oraz dzięki poprawie dostępności transportowej i teleinformatycznej (np. e-usługi). Poprawa jakości usług publicznych na obszarach słabiej rozwiniętych jest kluczowa dla powstrzymania migracji z tych obszarów. Jeśli tak się nie stanie, to nastąpi stopniowy spadek gęstości ludności na wsi, a co za tym idzie nie będzie wystarczającego popytu na usługi publiczne, co doprowadzi do dalszego spadku ich jakości i dalszego odpływu ludności z miast. Rolą polityki rozwoju musi być niedopuszczenie do uruchomienia tego okrężnego cyklu degradacji obszarów peryferyjnych (zob. rysunek 3.7).

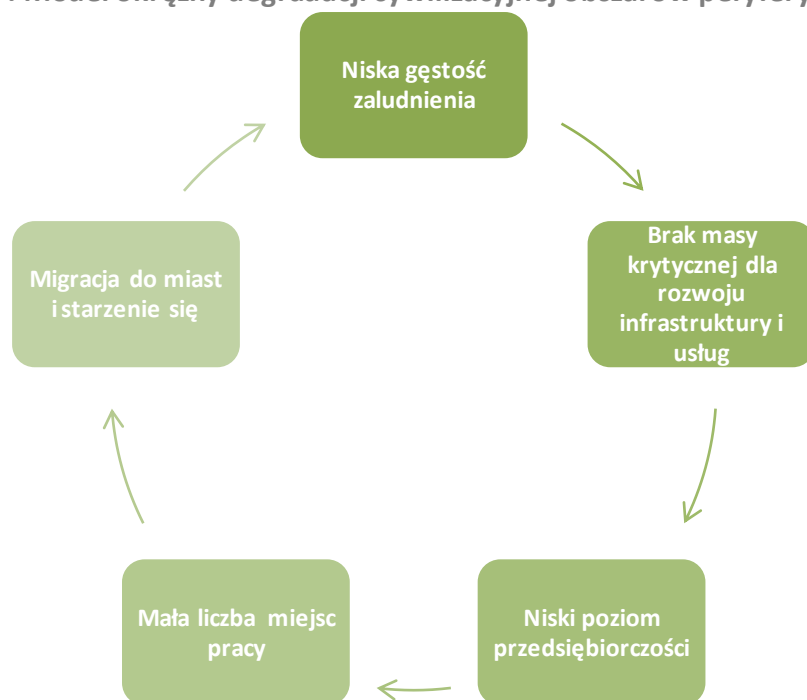
Kluczowy projekt VI.6: *Poprawa dostępności do usług publicznych wysokiej jakości na obszarach peryferyjnych.*

Projekt mieści się w ramach działań podejmowanych w projektach z zakresu Kapitału Ludzkiego.

Projekt służy realizacji decyzji: 9, 19.

⁹ Zob. rozdział 'Sprawne państwo'.

Rysunek 6.7. Model okrężny degradacji cywilizacyjnej obszarów peryferyjnych



Źródło: *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OECD, Paris, 2006, s. 32.

Uruchomienie powyżej zarysowanego mechanizmu marginalizacji obszarów peryferyjnych jest szczególnie niebezpieczne dla obszarów typowo wiejskich, do czego odnieśmy się opisując trzeci cel szczegółowy.

2.5 Poprawa sprawności instytucjonalnej samorządów terytorialnych i ich większe włączenie w programowanie i zarządzanie polityką rozwoju na poziomie lokalnym, m.in. poprzez zwiększenie ich samodzielności finansowej

Działania w tym punkcie powinny prowadzić do dokończenia reformy samorządowej poprzez wyposażenie samorządów (zwłaszcza wojewódzkich) w odpowiednie narzędzia służące aktywnemu prowadzeniu polityki rozwoju. Samorządy lokalne powinny być w większym stopniu odpowiedzialne za programowanie i zarządzanie regionalnymi/lokalnymi programami rozwoju, finansowanymi m.in. ze środków UE. Uwaga ta dotyczy zwłaszcza poziomu powiatowego, który powinien w większym stopniu współpracować z samorządem wojewódzkim w realizowaniu polityki rozwoju. Ze względu na istotne zróżnicowanie barier rozwojowych w różnych regionach Polski należy rozważyć przeniesienie większego strumienia finansowania polityki rozwoju na poziom regionalny (obecnie to Regionalne Programy Operacyjne). Danie samorządom większych kompetencji w obszarze polityki rozwoju musi iść w parze z ich większą samodzielnością finansową. Kierunki działań tutaj przedstawiane będą służyły również realizacji dwóch pozostałych celów szczegółowych. W związku z powyższym proponujemy:

- **powstanie ram instytucjonalnych dla stymulowania współpracy pomiędzy poszczególnymi poziomami samorządów**, a więc m.in. powołanie rady przedstawicieli powiatów dla każdego województwa, której reprezentanci aktywnie uczestniczyliby w przygotowywaniu regionalnych (wojewódzkich) strategii rozwoju;
- **ułatwienia w tworzeniu związków wielo-zadaniowych**, w tym gminno-powiatowych;

- **zwiększenie wpływu władz wojewódzkich na realizację polityk resortowych na obszarze województwa;**
- **zwiększenie uprawnień regulacyjnych województw, np. w dziedzinie transportu regionalnego;**
- **w sytuacji większego oparcia realizacji polityki rozwoju na samorządach, należy zabezpieczyć środki finansowe na jej realizację, np. poprzez zwiększenie udziału samorządów we wpływach z PIT i CIT.**

Realizacji niniejszego celu operacyjnego będą w wydatny sposób służyły działania opisane w rozdziale poświęconym sprawnemu państwu.

Opisane powyżej cele operacyjne wraz z kierunkami działań na rzecz ich realizacji przedstawiamy na poniższym schemacie.

Rysunek 6.8 Cel szczegółowy 2 i jego cele operacyjne



Źródło: Opracowanie własne

Cel szczegółowy 3: Wzmacnianie potencjału rozwojowego obszarów wiejskich

Ostatnia dekada charakteryzuje się szeregiem pozytywnych zmian zachodzących na obszarach wiejskich w Polsce. Spada bardzo wysoki w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej udział pracujących w rolnictwie, a obszary wiejskie są znacznie lepiej zintegrowane z krajowym rynkiem pracy. Polska wieś nadrabia także zapóźnienia cywilizacyjne (mierzone m.in.: poziomem infrastruktury technicznej). Jednak uzależnienie od transferów publicznych oraz bariery w zwiększaniu mobilności zawodowej i przestrzennej mieszkańców wsi powodują, że proces dezagrarnizacji zachodzi relatywnie powoli. Różnice między wsią a miastem pozostają nadal znaczne. Dysproporcje dotyczą szczególnie kwestii dochodów, poziomu kapitału ludzkiego oraz dostępu do usług publicznych (takich jak na przykład opieka przedszkolna czy zdrowotna). **Problemy nie dotyczą obszarów wiejskich w takim samym stopniu, a wieś staje się coraz bardziej zróżnicowana. Niższy poziom dochodów, kapitału ludzkiego oraz gorszy dostęp do usług publicznych jest szczególnie widoczny na tzw. peryferyjnych obszarach wiejskich** (oddalonych od większych miast, nieatrakcyjnych turystycznie czy takich, w których dominują małe, tzw. niskotowarowe gospodarstwa rolne). Zagrożenie stanowi również odpływ ludności z części obszarów wiejskich. Wieś opuszczają głównie osoby w wieku produkcyjnym, a ujemne saldo migracji wewnętrznych charakteryzuje przede wszystkim peryferyjne obszary wiejskie – słabiej zurbanizowane tereny Polski wschodniej i północno-wschodniej.

Najważniejsze wyzwania długookresowej polityki regionalnej w tym obszarze to: 1/ modernizacja rolnictwa, a więc podniesienie wydajności produkcji rolnej, co będzie wiązało się z istotną redukcją liczby zatrudnionych w tym sektorze, co z kolei będzie oznaczało konieczność stworzenia pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich lub w dobrze skomunikowanych z nimi ośrodkach miejskich; 2/ **zmiana charakteru obszarów wiejskich**, gdzie „wiejskość” nie będzie determinowana wyłącznie przez rolnictwo, a ludność zatrudniona na wsi będzie utrzymywała się w większym stopniu z dochodów pozarolniczych. Nowymi determinantami „wiejskości” będą przede wszystkim specyficzne dla wsi dobra publiczne, takie jak m.in. wiejski krajobraz, dobra kulturowe, produkty regionalne i tradycje ich wytwarzania, środowisko naturalne, itp., a aktywność gospodarcza na wsi będzie w większym stopniu koncentrowała się na dostarczaniu tego rodzaju dóbr ich potencjalnym odbiorcom, zwłaszcza z obszarów miejskich. Przedstawiane tutaj kierunki działań mają na celu wsparcie opisanej powyżej redefinicji „wiejskość”.

Strategia wobec dwóch wspomnianych powyżej wyzwań opiera się na trzech celach operacyjnych, które uwzględniają specyfikę obszarów wiejskich i przez to uzupełniają inicjatywy podejmowane w ramach drugiego celu szczegółowego:

- 3.1 modernizacja rolnictwa poprzez zwiększenie jego wydajności i zmniejszenie zatrudnienia,**
- 3.2 tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich,**
- 3.3 poprawa infrastruktury obszarów wiejskich oraz stopnia dyfuzji na linii wieś–miasto.**

Opis celów operacyjnych prezentujemy poniżej, gdzie również wskazujemy na kierunki niezbędnych do ich realizacji działań.

3.1 Modernizacja rolnictwa poprzez zwiększenie jego wydajności i zmniejszenie zatrudnienia

Działania w tym obszarze dotyczyć będą wsparcia potencjału rozwojowego rolnictwa i wzrostu konkurencyjności gospodarstw rolnych produkujących na rynek. Inicjatywy te obejmą:

- działania służące utrzymaniu bazy produkcyjnej rolnictwa (*food safety*) (m.in.: wspieranie utrzymania użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej, wspieranie żywotnych ekonomicznie gospodarstw rolnych, wspieranie krajowej bazy genetycznej produkcji roślinnej i zwierzęcej, dostosowanie produkcji do zmian klimatycznych),
- **wspieranie wytwarzania bezpiecznych produktów rolno-spożywczych o wysokiej jakości** (m.in.: rozwój i wdrażanie systemów jakości żywności, wspieranie produkcji metodami integrowanymi, ekologicznymi i tradycyjnymi, rozwój kontroli bezpieczeństwa i jakości produktów rolno-spożywczych, rozwój badań na rzecz bezpieczeństwa żywności),
- **podnoszenie świadomości i wiedzy producentów oraz konsumentów w zakresie produkcji rolno-spożywczej i zasad żywienia** (m.in.: promocja wysokiej jakości produktów rolno-spożywczych, upowszechnianie eko-znakowania),
- **wspieranie wzrostu konkurencyjności sektora rolnego** (m.in.: wdrażanie i promocja innowacyjnych rozwiązań w sektorze rolno-spożywczym, rozwój i poprawa infrastruktury naukowo-badawczej, rozwój doradztwa, inwestycje w gospodarstwach rolnych),
- **wspieranie przemiany struktury sektora rolnego** (m.in.: poprawa struktury agrarnej w rolnictwie, tj. zwiększenie średniej powierzchni gospodarstwa oraz redukcja liczby zatrudnionych w tym sektorze, poprawa organizacji producentów rolnych, poprawa logistyki w łańcuchu rolno-żywnościowym w tym rynki hurtowe),
- **działania związane z ochroną środowiska rolniczego i różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich** (m.in.: wspieranie projektów dotyczących racjonalnej gospodarki nawozami i środkami ochrony roślin, racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych na potrzeby rolnictwa, racjonalnej gospodarki leśnej),
- **wsparcie rolników prowadzących ekstensywną produkcję rolną na obszarach cennych przyrodniczo, itp.,**
- **wspieranie inwestycji w miastach o znaczeniu lokalnym wpływających na wykorzystanie potencjału rolniczego pobliskich obszarów wiejskich** (lokalizacja przetwórstwa rolno-spożywczego, miejsce zbytu produktów rolnych, itp.).

W realizacji powyższych zadań polityka państwa będzie kierowała się założeniem, zgodnie z którym podmiotami należącymi do sektora rolnego są gospodarstwa produkujące na rynek, dlatego działania służące zwiększaniu efektywności produkcji rolnej będą dostępne jedynie dla tego rodzaju gospodarstw i będą finansowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE.

Kluczowy projekt VI.7: Wdrożenie takich mechanizmów polityki rolnej, które będą stymulowały wzrost wielkości gospodarstw i odchodzenie ludności związanej z gospodarstwami rolnymi do zatrudniania w pozarolniczych sektorach gospodarki, tak aby w perspektywie do 2030 r. zakończyć proces modernizacji sektora rolnego.

- Dokonać przeglądu zasadności wsparcia w ramach WPR UE dla najmniejszych gospodarstw i w większym stopniu uzależnić prawo do płatności, i innych mechanizmów WPR, od kontaktu gospodarstwa z rynkiem.
- Wdrożyć mechanizmy wsparcia dla rezygnujących z prowadzenia działalności rolnej, a więc wspierające dywersyfikację działalności, przekwalifikowanie, a także bezpośrednie premie finansowe dla przekazujących gospodarstwo rolne (zmodyfikowane renty strukturalne).
- Wdrożyć mechanizmy kompensujące rolnikom ubytki w dochodach z produkcji rolnej w wyniku lokalizacji gospodarstwa na terenie cennym przyrodniczo (np. wsparcie produkcji o charakterze ekstensywnym).
- Promować na forum UE takie modyfikacje w ramach WPR UE, które kładąc nacisk na zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowej (*food safety*) umożliwiłyby intensyfikację produkcji w wybranych obszarach.

Projekt służy realizacji decyzji: 19, 20.

3.2 Tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich

- **działania na rzecz wsparcia różnicowania działalności gospodarczej producentów rolnych**, a więc m.in. pomoc w zakładaniu firm, specjalistyczne doradztwo, itp.
- **szkolenia dla osób odchodzących z rolnictwa**, kursy zawodowe, wsparcie urzędów pracy w obsłudze tej grupy ludności, m.in. promocja doradztwa zawodowego
- wsparcie dla gospodarstw realizujących programy różnicowania działalności, w wyniku których staną się dostawcami produktów i usług, na które popyt zgłaszali będą głównie mieszkańcy miast, m.in. **agroturystyka**
- **mechanizmy obniżające koszty zatrudniania przez przedsiębiorstwa osób odchodzących z rolnictwa** (m.in. poprzez subsydiowanie zatrudnienia, itp.)
- **usprawnienie systemu edukacyjnego na obszarach wiejskich, w tym m.in. podniesienie jakości szkolnictwa zawodowego i technicznego, dostosowanego do potrzeb lokalnego rynku pracy**
- **wsparcie dla osób podejmujących pracę na odległość**, w tym techniczne, szkoleniowe i prawne
- **wspieranie działań związanych z odnową wsi**, poprawą stanu dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego, a przez to zwiększania atrakcyjności turystycznej obszarów wiejskich

Wskazanym tutaj kierunkom działań w wydatny sposób służyły będą działania opisane w rozdziale poświęconym kapitałowi ludzkiemu.

Kluczowy projekt VI.8: *Stworzenie warunków sprzyjających tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy na wsi i zwiększaniu mobilności zawodowej na linii obszary wiejskie-miasta.*

- Zmodernizować system szkolnictwa technicznego i zawodowego, tak aby lepiej dostosować podaż do popytu na pracę.
- Usprawnić połączenia komunikacyjne pomiędzy obszarami wiejskimi, szczególnie tymi o funkcjach typowo rolniczych, z najbliższymi ośrodkami miejskimi.
- Wspierać dywersyfikację działalności rolniczej.

Projekt służy realizacji decyzji: 11, 16, 19.

3.3 Poprawa infrastruktury obszarów wiejskich oraz stopnia dyfuzji na linii wieś–miasto.

Inicjatywy realizowane w ramach tego celu operacyjnego będą miały charakter uzupełniający w stosunku do tych implementowanych w obszarze drugiego celu szczegółowego; ich celem będzie wsparcie działań na rzecz modernizacji rolnictwa i tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich, a także poprawę stopnia dyfuzji pomiędzy tymi obszarami a biegunami wzrostu i ośrodkami subregionalnymi.

- **budowa infrastruktury transportowej łączącej obszary o dominacji sektora rolnego niskiej wydajności z ośrodkami miejskimi w celu ułatwienia dostępu ludności wiejskiej do miejsc pracy w małych miastach i ośrodkach regionalnych**
- **budowa specyficznej infrastruktury wspomagającej modernizację rolnictwa** (m.in. bezpieczeństwo powodziowe, itp.)
- **budowa infrastruktury transportowej ułatwiającej dostęp do atrakcyjnych turystycznie obszarów wiejskich**
- **budowa podstawowej infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich w celu podniesienia poziomu życia ich mieszkańców** (m.in. wodociągi, kanalizacja, sieci gazowa, itp.)
- **tworzenie powiązań lokalnej sieci transportowej z siecią krajową** (np. na etapie projektowania koordynacja zjazdów z autostrad, tworzenie węzłów przesiadkowych, itp.),
- **wsparcie budowy powiązań gospodarczych pomiędzy obszarami wiejskimi a miastami.**

Wpisanie działań na rzecz rozwoju wsi do szerszego pakietu inicjatyw na rzecz regionalnego rozwoju będzie gwarantowało realizację polityki rozwoju wsi w ramach podejścia zintegrowanego, gdzie rozwój wsi nie jest rozumiany jako wyłącznie wspieranie rolnictwa. To nowe podejście musi zostać w najbliższych latach upowszechnione, aby skutecznie eliminować bariery strukturalne rozwoju wsi. Nowa polityka rozwoju wsi będzie korzystała zarówno ze środków unijnej polityki rolnej, jak też polityki spójności. Działania te będą wzajemnie koordynowane.

Przedstawiane tutaj kierunki działań w ramach trzeciego celu szczegółowego mają na celu przede wszystkim uniknięcie takiej sytuacji, w której obszary wiejskie zostaną trwale uzależnione od publicznych środków pomocowych, jak też od „punktowych” inwestycji zagranicznych. Ważne jest wsparcie istniejących i budowa nowych potencjałów rozwoju endogenicznego na obszarach wiejskich.

Kluczowy projekt VI.9: *Likwidacja luki cywilizacyjnej pomiędzy wsią a miastem w jakości infrastruktury technicznej w celu poprawy jakości życia ludności z obszarów wiejskich (m.in. wodociągi, kanalizacja, sieć gazowa oraz infrastruktura teleinformatyczna)*

- Modernizacja infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich (m.in. wodociągi, kanalizacja, sieć gazowa oraz infrastruktura teleinformatyczna, itp.)
- Budowa infrastruktury wspomagającej modernizację rolnictwa (m.in. systemy przeciwpowodziowe, lokalne rozwiązania hydrotechniczne, itp.).

Projekt służy realizacji decyzji: 19.

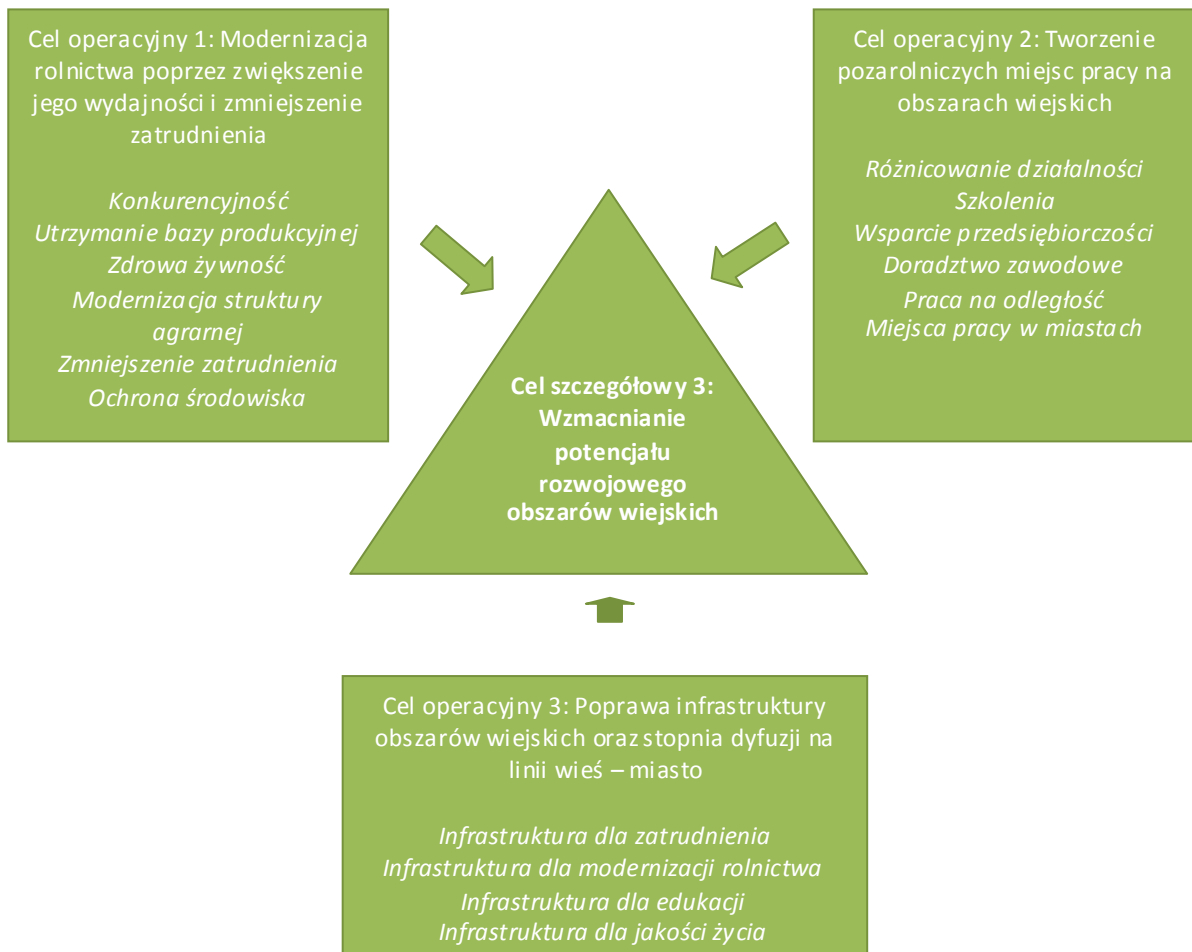
Kluczowy projekt VI.10: *Zwiększenie stopnia dyfuzji wieś-miasto w celu dynamizowanie rozwoju zarówno terenów miejskich, jak też obszarów wiejskich (m.in. zintegrowane systemy transportu oraz sieci współpracy firm zlokalizowanych na wsiach z tymi z miast, jak też współdziałanie samorządów lokalnych).*

- Tworzenie kanałów dyfuzji pomiędzy miastami a obszarami wiejskimi (m.in. rozwiązania instytucjonalne pozwalające na integrację sieci transportu, tworzenie sieci współpracy pomiędzy samorządami miejskimi, a tymi z obszarów wiejskich, bodźce dla przedsiębiorstw z miast do współpracy z firmami zlokalizowanymi na obszarach wiejskich, itp.).

Projekt służy realizacji decyzji: 11, 16, 17.

Opisane powyżej cele operacyjne wraz z kierunkami działań na rzecz ich realizacji przedstawiamy na poniższym schemacie. Rozwojowi obszarów wiejskich będą służyły również działania opisane w ramach drugiego celu szczegółowego, które będą przede wszystkim zwiększały stopień dyfuzji na linii wieś – miasto, co wspierane będzie również przez mechanizmy wskazane w rozdziale poświęconym infrastrukturze transportowej.

Rysunek 6.9 Cel szczegółowy 3 i jego cele operacyjne



Źródło: Opracowanie własne

Polska
2030

Trzecia fala nowoczesności.

VII. Transport

Wprowadzenie

Transport jest jednym z najważniejszych czynników determinujących rozwój gospodarczy kraju. **Nowoczesna infrastruktura transportowa** (w tym przede wszystkim połączenia kolejowe i drogowe pomiędzy głównymi miastami kraju) **spotęguje efekt dyfuzji wzrostu gospodarczego silnych ośrodków na te części Polski, które z uwagi na brak dobrego dostępu terytorialnego pozostają obecnie w stagnacji**. Dobrze rozwinięta infrastruktura transportowa wzmocni spójność społeczną, ekonomiczną i przestrzenną kraju oraz przyczyni się do wzmocnienia konkurencyjności polskiej gospodarki.

W Polsce, w porównaniu do wysoko rozwiniętych gospodarek europejskich, widoczne są wyraźne dysproporcje w rozwoju infrastruktury transportowej, zarówno w wymiarze ilościowym jak i jakościowym. Jej niska jakość przyczynia się do pogłębiania peryferyzacji naszego kraju – z jednej strony w relacji ze światem, z drugiej wewnątrz, przez zwiększenie dystansu określonych obszarów Polski w stosunku do metropolii i dużych miast (krajowych i regionalnych centrów rozwojowych). **Dlatego też tak ważne jest połączenie infrastrukturalne polskich ośrodków wzrostu z obszarami o niższej dynamice rozwoju i włączenie ich w zintegrowaną sieć transportu europejskiego. Istotnym z punktu widzenia efektywnego funkcjonowania gospodarki kraju jest zatem spójny, zrównoważony, przyjazny i bezpieczny dla użytkowników system transportowy. Bez efektywnego transportu nie można oczekiwać pełnego wykorzystania istniejącego potencjału w gospodarce, edukacji, nauce i kulturze**. Słaba jakość połączeń lokalnych, międzyregionalnych i międzynarodowych tworzy bowiem istotną barierę dla rozwoju przemysłu, handlu i usług, wpływając też negatywnie na wielkość wymiany handlowej i mobilność obywateli.

Rozwój wszystkich gałęzi sieci transportowej (dróg lokalnych, krajowych – autostrady i drogi ekspresowe, kolei konwencjonalnych, kolei dużych prędkości, dróg wodnych śródlądowych, regionalnych i interkontynentalnych portów lotniczych, a także węzłów logistycznych, portów morskich i śródlądowych) wymaga planowania na kilkadziesiąt lat do przodu w zgodzie z długofalową wizją rozwoju. **Fundamentalne znaczenie będzie miało zatem takie działanie, aby tereny, na których już obecnie przewiduje się powstanie przyszłych tras i węzłów transportowych, nie zostały zagospodarowane w odmienny sposób**. Cały system transportowy musi być zatem włączony do krajowego planu zagospodarowania przestrzennego w formie i zakresie planowanym na rok 2030. Dzięki temu wyeliminowane zostanie ryzyko spontanicznych i chaotycznych decyzji inwestycyjnych, które uniemożliwiają realizację nakreślonych planów i często zwiększają ich koszty. Integralną częścią takiego systemu, biorącą pod uwagę długookresowy cel w postaci zbudowania w Polsce fundamentów zrównoważonego wzrostu gospodarczego, będą zapisy zabezpieczające ochronę przyrody i szczególnie wartościowe obszary środowiska naturalnego.

Wyzwaniem dla Polski jest równanie do najbardziej rozwiniętych krajów świata, w których sieć infrastruktury transportowej jest na tyle gęsta i efektywna, iż nie wymaga dalszej rozbudowy. W Polsce inwestycje w tzw. „twardą” infrastrukturę umożliwią nie tylko włączenie się w europejską sieć transportową (TEN-T), ale także pozwolą najsilniejszym obszarom wzrostu (tak jak dzieje się to w krajach rozwiniętych) na skuteczne oddziaływanie na ośrodki peryferyjne. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia poprawy konkurencyjności polskich województw, jako spójnych jednostek

terytorialnych. Wyzwaniem dla Polski jest również dążenie do zmniejszenia liczby wypadków drogowych, ofiar śmiertelnych i rannych na drogach.

Mimo konieczności nadrabiania zaległości w rozwoju infrastruktury transportowej, w Polsce w dalszym ciągu istnieje duży potencjał przestrzenny/lokalizacyjny pozwalający na uzyskanie przewagi konkurencyjnej w przyszłości. Podjęcie zaprezentowanych w niniejszym rozdziale **pięciu z dwudziestu pięciu strategicznych decyzji (16, 17, 18, 19, 22) oraz realizacja proponowanych projektów inwestycyjnych w przejrzystej perspektywie czasowej** umożliwi optymalne wykorzystanie kluczowych atutów jakimi są tranzytowe położenie Polski na kontynencie oraz policentryczny układ kraju. Warto dodać, że Polska posiada jeszcze inne cechy, których właściwe wykorzystanie pozwoli na wyprzedzenie innych gospodarek w tworzeniu systemu transportowego integrującego różne rodzaje transportu. W krajach Europy Zachodniej, borykających się z problemem rosnącej kongestii transportowej na kluczowych odcinkach sieci transportowej istnieją ograniczone możliwości jej dalszej rozbudowy. Oto nasze atuty:

- **płaski teren i brak aktywności sejsmicznej sprzyjający budowie prostych szlaków (ważne dla systemów dużej prędkości);**
- **relatywnie niewielka gęstość zaludnienia poza obszarami zurbanizowanymi oraz**
- **niski poziom urbanizacji i industrializacji wielu obszarów ułatwiający rozbudowę infrastruktury transportowej.**

Przy planowaniu rozwoju infrastruktury transportowej uwzględnione zostanie przyszłe zapotrzebowanie na usługi transportowe, które jest funkcją następujących czynników:

- **wzrostu zamożności ludności w miarę rozwoju Polski i gospodarek pozaeuropejskich;**
- **powstawania nowych potrzeb cywilizacyjnych w związku z dynamiką pojawiania się technicznych/technologicznych usprawnień i wynalazków;**
- **intensyfikacji wymiany towarowej w wyniku specjalizacji produkcji i wzrostu kooperacji, przyczyniającej się do poprawy konkurencyjności produkcji i efektywności inwestycji;**
- **zarządzania popytem na usługi transportowe poprzez samo usprawnianie transportu (skrócenie czasu podróży i poprawa jego jakości).**

W kontekście inwestycji w zakresie infrastruktury transportowej kapitałne **znaczenie odgrywać będzie czas, czyli szybkość podejmowanych decyzji i zmian**. Trzeba mieć jednak na względzie aktualne problemy spowalniające i podrażające proces inwestycyjny. Obecnie budowa chociażby samych autostrad odbywa się w trudniejszych niż przed kilkoma laty warunkach. Utrudnienia te wynikają m.in. z koniecznych zmian przebiegu dróg, dokonywanych w celu uzyskania akceptacji społecznej czy np. konieczności zapewnienia zgodności z przepisami w zakresie ochrony środowiska. Opóźnienie w realizacji inwestycji może skutkować pogorszeniem kluczowych wskaźników w okresie, w którym polityka nie będzie realizowana. Wprowadzanie reform z opóźnieniem będzie wówczas znacznie kosztowniejsze.

I. Wizja infrastruktury transportu w Polsce w 2030 r.

W ciągu 20 lat nastąpi zwiększenie dostępności transportowej pomiędzy ośrodkami wzrostu oraz pomiędzy centrami rozwoju a obszarami dyfuzyjnymi. Przyszły układ polskiej międzyregionalnej infrastruktury transportowej będzie wyrażał się w istnieniu równoległych, wysokiej jakości połączeń drogowych i kolejowych, a także linii regularnych połączeń lotniczych o dużej częstotliwości.

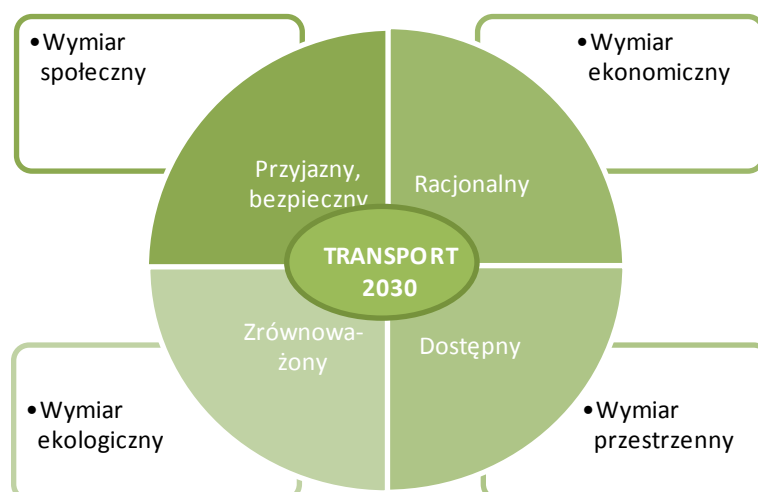
Dzięki nowym inwestycjom, modernizacji i poprawie stanu poprzez likwidację zaległości remontowych i utrzymaniowych, powstanie nowoczesna infrastruktura transportowa, która charakteryzować się będzie wysokimi parametrami eksploatacyjnymi, takimi jak duża prędkość ruchu, intermodalność, wykorzystanie nowoczesnych technologii, oraz integracja i nowe cechy użytkowe, przy racjonalnym poziomie kosztów jej właściwej eksploatacji. Do 2030 roku nastąpi:

- **poprawa obsługi transportowej miast i aglomeracji;**
- **poprawa dostępności pomiędzy największymi ośrodkami metropolii sieciowej, do tych ośrodków i w obrębie ich obszarów funkcjonalnych;**
- **poprawa dostępności portów morskich od strony przede wszystkim zaplecza, tj. powiązanie ich sprawnymi i wysokowydajnymi korytarzami transportowymi;**
- **rozbudowa powiązań infrastrukturalnych łączących główne ośrodki miejskie położone na obszarach peryferyjnych z głównymi węzłami metropolii sieciowej, a transport zbiorowy stanie się jednym z elementów zapewniającym dostępność w układzie zewnętrznym i wewnętrznym.**

Poprawa dostępności oraz unowocześnienie infrastruktury transportowej będzie sprzyjać procesowi dyfuzji wzrostu gospodarczego i uzyskiwaniu w przyszłości oszczędności w skali mikro i makroekonomicznej. Zwiększy szanse na wzrost skali wymiany gospodarczej i uczestnictwa w procesach gospodarczych zarówno obszarów o dużym potencjale rozwojowym, jak i terenów obecnie peryferyjnych. Lepsza dostępność służyć będzie, z jednej strony, rozwojowi społeczno-gospodarczemu poprzez wymianę ekonomiczną i cywilizacyjną (kultura, wiedza) wewnątrz kraju, z drugiej zwiększy dynamikę kontaktów międzynarodowych, także tych, które wiążą się z funkcjami tranzytowymi¹.

¹ Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów. 2009. *Polska 2030 – wyzwania rozwoju we*. Warszawa: KPRM. s. 124.

Rysunek 7.1 Transport w Polsce w 2030 roku



Transport w 2030 roku będzie przyjazny dla jego użytkowników, poprawi efektywność ekonomiczną produkcji i dystrybucji, w wymiarze przestrzennym poprawi dostępność terytorialną kraju, natomiast w aspekcie ekologicznym nie będzie redukować zdolności przyrody do regeneracji oraz poprzez kontrolę zużycia energii i emisji GHG w coraz mniejszym stopniu negatywnie wpływał na warunki życia.

II. Cel strategiczny i cele szczegółowe w obszarze transportu

Diagnoza stanu transportu w Polsce wskazuje na niską dostępność infrastrukturalną naszego kraju względem innych krajów Europy (drogą lądową) oraz ze świata (drogą morską i lotniczą), a także na brak współzależności systemów transportowych. Polska zajmuje obecnie, wg danych OECD, 74 miejsce w świecie na 120 badanych krajów, pod względem zewnętrznej dostępności infrastrukturalnej. Jest to jednocześnie przedostatnie miejsce w Europie. Ponadto każda z gałęzi (rodzajów transportu) funkcjonuje oddzielnie.

Głównym, strategicznym i długofalowym celem polityki transportowej musi być zatem: **zwiększenie dostępności terytorialnej Polski poprzez utworzenie zrównoważonego, spójnego i przyjaznego użytkownikom systemu transportowego w wymiarze krajowym (lokalnym), europejskim i globalnym.**

Dostępność ma wymiar zarówno czasowy, przestrzenny jak i kosztowy: jest tym większa, im mniej czasu

i mniejszy koszt należy ponosić w ruchu na uczęszczanych trasach lub w relacjach z danymi miejscami. Niska dostępność kraju lub jego określonych rejonów oznacza zepchnięcie ich do kategorii peryferii, na terenie których działalność gospodarcza jest mniej atrakcyjna z uwagi na wyższe koszty

logistyczne. Znacznie łatwiej jest zapewnić zadowalającą dostępność poszczególnych dużych ośrodków gospodarczych niż całych obszarów z uwagi na rozproszenie sieci i jej niski standard poza strefami przyległymi do głównych arterii. A zatem **sukces gospodarczy jest funkcją dostępności**. Poprawa dostępności terytorialnej w Polsce wymaga jednak integracji głównych gałęzi transportu (kolejowego, drogowego, morskiego, lotniczego i wodnego śródlądowego) rozumianych jako zintegrowany system transportowy. Głównym zadaniem takiego systemu jest przewyższenie barier geograficznych, tak aby możliwa była interakcja między obywatelami, przedsiębiorcami z jednej strony oraz między całymi gospodarkami z drugiej. Jest to również naturalny krok w kierunku lepszego wykorzystania potencjału gospodarczego regionów.

Uspójnienie całego systemu transportowego wymaga zarówno dynamicznej rozbudowy brakujących elementów infrastruktury transportowej pozwalających ten system jak najszybciej uruchomić, jak i wykorzystania nowoczesnych, inteligentnych systemów transportowych usprawniających funkcjonowanie transportu oraz poprawiających bezpieczeństwo użytkowników ruchu. Konieczny jest również stały monitoring ruchu i właściwe nim zarządzanie. Oznacza to ograniczanie tempa wzrostu ruchu i przewozów w niektórych podsystemach transportowych (np. transport indywidualny w miastach), jak i skracanie czasu podróży oraz podział zadań przewozowych.

Znaczenie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej zostało silnie podkreślone we wnioskach Rady Europejskiej odnoszących się do dokumentu: „*Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjająca włączeniu społecznemu*”². W swoich konkluzjach Rada przyznaje, że infrastruktura może stać się jednym z wąskich gardeł, hamujących wzrost gospodarczy zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym, a także podkreśla konieczność podjęcia zdecydowanych działań mających na celu redukcji skali obecnie istniejących zatorów w transporcie, oraz wskazuje na znaczenie rozwoju infrastruktury jako czynnika wpływającego na sukces rozwojowy.

Osiągnięcie celu strategicznego w ciągu najbliższych 20 lat, będzie wymagało realizacji pięciu następujących celów szczegółowych:

- **cel szczegółowy 1: sprawna budowa , modernizacja i rozbudowa zintegrowanego systemu infrastruktury transportowej;**
- **cel szczegółowy 2: zmiana sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym;**
- **cel szczegółowy 3: poprawa bezpieczeństwa użytkowników ruchu oraz towarów;**
- **cel szczegółowy 4: poprawa warunków ruchu w obszarach miejskich i metropolitarnych;**
- **cel szczegółowy 5: ograniczanie negatywnego wpływu transportu na środowisko.**

Tak przedstawionym celom szczegółowym podporządkowano pięć z dwudziestu pięciu decyzji, które należy podjąć, aby stworzyć do 2030 roku sprawnie funkcjonujący system transportowy, zwiększając tym samym dostępność terytorialną Polski w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym oraz bezpieczeństwo i komfort podróży.

²Komisja Europejska. 2010. *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Bruksela: KE.

Decyzje strategiczne powiązane z obszarem transportu

16. Warunki dla spójności terytorialnej

Wzmocnić warunki instytucjonalne i ekonomiczne (etapami do 2030 r.) dla spójności terytorialnej pomiędzy regionami, wewnątrz regionów (wykorzystując ich potencjał miejski), jak i wewnątrz miast (przeciwdziałanie degradacji niektórych dzielnic). W okresie do 2020 r. - wzmocnić potencjał rozwojowy obszarów peryferyjnych poprzez inwestycję w infrastrukturę transportową i telekomunikacyjną i inwestycje w edukację, usługi publiczne, lokalną infrastrukturę i wspieranie przedsiębiorczości.

17. Zwiększenie dostępności transportowej w Polsce

Zwiększyć dostępność transportową i nasycenie infrastrukturą w Polsce (drogi, koleje, lotniska) oraz zoptymalizować zarządzanie transportem do 2020 r. poprzez stworzenie modelu finansowego łączącego budżet państwa, środki UE, pieniądze z rynku kapitałowego, od inwestorów prywatnych lub z pojawiających się nowych instrumentów gwarancji kredytowych, a w drugiej dekadzie wprowadzić model samofinansowania systemu transportowego poprzez łączenie opłat użytkowników i podatków ogólnych.

18. Rozwój sieci metropolitalnej

Przyjąć do 2015 r. rozwiązania prawne i organizacyjne przyspieszające integrację sieci metropolitalnej i wzrost potencjału rozwojowego, kreatywnego i innowacyjnego metropolii, a także zwiększające spójność otaczającej je przestrzeni metropolitarnej i jej oddziaływanie regionalne dotyczące innowacji, komunikacji, podatków (większy udział miast w wpływach z podatków), inwestycji, usług dla obywateli.

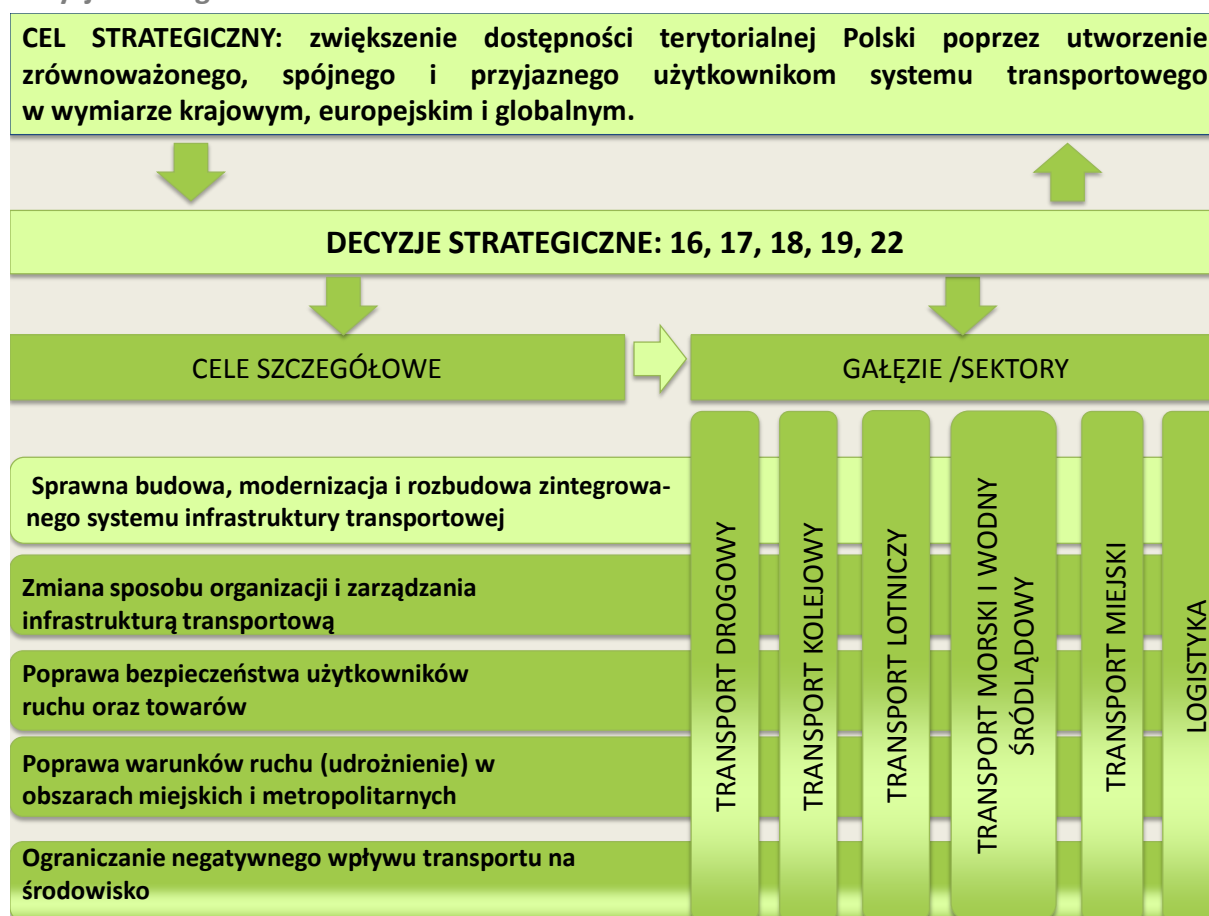
19. Poprawa cywilizacyjnych warunków życia na wsi

Wyposażyć obszary wiejskie i małe miasteczka w infrastrukturę cywilizacyjną pozwalającą na wyrównanie szans zawodowych i społecznych ich mieszkańców (dostępność komunikacyjna, cyfrowa, edukacyjna, do usług zdrowotnych, warunki uczestnictwa w kulturze oraz dla pracy poza rolnictwem – także w nowych dziedzinach eko-gospodarki) i silniejsze powiązanie z lokalnymi, regionalnymi i krajowymi centrami rozwoju.

22. Poprawa warunków środowiskowych, uniknięcie ryzyk związanych ze zmianami klimatu

Wdrożyć zintegrowane zarządzanie środowiskiem (promocja recyklingu odpadów, efektywności energetycznej, planowania przestrzennego z uwzględnieniem gospodarowania obszarami cennymi przyrodniczo) oraz program adaptacji do zmian klimatu, minimalizowania zagrożeń związanych ze skutkami powodzi oraz zwiększyć nakłady na badania i rozwój technologii czystego węgla oraz poprawiających stan środowiska.

Rysunek 7.2 Cele transportowe w długookresowej strategii rozwoju kraju i konieczne decyzje strategiczne



Źródło: Opracowanie własne.

Cel szczegółowy 1: Sprawna budowa i modernizacja zintegrowanego systemu infrastruktury transportowej

Decyzje dotyczące planowania modernizacji i rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce muszą uwzględniać założenia europejskiej polityki transportowej. Główne wytyczne tej polityki rzutują w równej mierze na cztery gałęzie transportu: szynowy, drogowy, powietrzny, morski i wodny śródlądowy, koncentrując się na tworzeniu spójnej Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T)³. Strategiczne planowanie rozbudowy polskiej infrastruktury będzie polegać na wyznaczeniu (analogicznie do propozycji KE⁴) dwupoziomowej struktury obejmującej określoną geograficznie sieć

³ Komisja Europejska. 2001. *Biała Księga – Europejska Polityka Transportowa do 2010 roku: czas na decyzje*. COM(2001) 370; Komisja Europejska. 2011. *Biała Księga - Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*. COM(2011) 144.

⁴ Komisja Europejska. 2009. *Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu*. COM(2009) 0279.

bazową (ang. *core network*) oraz podstawową sieć uzupełniającą (ang. *comprehensive*). Pierwsza zostanie określona poprzez wskazanie węzłów i połączeń o strategicznym znaczeniu dla Polski, uwzględniając jednocześnie proces międzynarodowej integracji i globalizacji. Druga będzie musiała zapewnić dostęp do sieci bazowej i w ten sposób przyczyniać się do poprawy dostępności i spójności terytorialnej. Zapewnienie odpowiednio gęstej, spójnej i zmodernizowanej sieci infrastruktury transportowej, przeciwdziałającej peryferyzacji polskiej gospodarki jest jednym z podstawowych czynników warunkujących rozwój cywilizacyjny kraju.

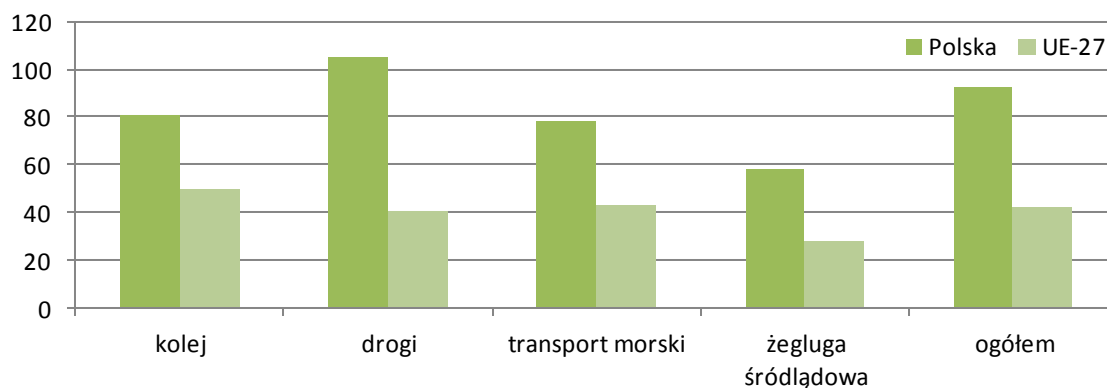
Opierając się na tzw. europejskim modelu sieci transportowej (TRANSTOOLS)⁵, który jest głównym narzędziem wykorzystywanym przez Komisję Europejską do oceny wpływu różnych działań podejmowanych w zakresie polityki transportowej na zmiany popytu tego sektora gospodarki, można zidentyfikować następujące, główne trendy kształtujące procesy w obszarze transportu zarówno w Polsce, jak i całej Europie:

- im kraj bogatszy, tym większa skłonność jego mieszkańców do odbywania podróży oraz zwiększania przewozów ładunków;
- dostępność źródeł energii i cele polityki klimatycznej powodujące m.in., wzrost cen paliw/energii ograniczają wzrost popytu na transport;
- zmiany demograficzne wpływają na zmiany sposobów i częstotliwości podróżowania;
- proces globalizacji wpływa na zmiany w kierunkach oraz strukturze wymiany handlowej;
- obecnie ma miejsce zwiększenie średniego dystansu odbywanych podróży;
- rozwój nowoczesnych technologii wspiera rozwój multimodalności.

Powyższe zjawiska generują nowy, wyższy i znacznie bardziej zróżnicowany poziom zapotrzebowania na przewozy, niż wynikający z tradycyjnego ich postrzegania. Następują wyraźne zmiany stylu i modelu życia, wyrażające się w przyspieszeniu jego tempa i wzroście aktywności ludzi w różnym wieku. **W tym kontekście transport musi sprostać przede wszystkim wymaganiom związanym z oszczędnością czasu, oferując coraz krótszy czas przejazdu i elastyczność przemieszczania się oraz możliwość wykorzystania czasu spędzonego w podróży, a także dostosować się do oczekiwań różnych grup zawodowych i wiekowych ludności. Dla sprawnej logistyki zaopatrzenia i dobrego planowania działalności gospodarczej kluczową rolę będzie odgrywać pewność i niezawodność.**

Rysunek 7.3 Całkowity wzrost przewozów towarowych w poszczególnych rodzajach transportu, scenariusz referencyjny na lata 2005-2030 (praca przewozowa tkm w %)

⁵ European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies. 2010. *Transport demand projections until 2030. Reference scenario draft version 16/4/2010.*

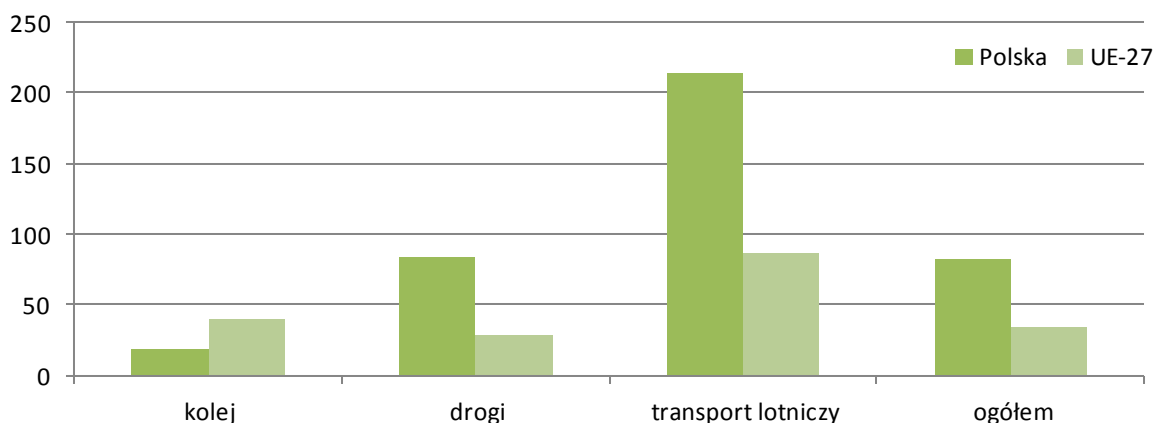


Źródło: European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies. 2010. *Transport demand projections until 2030. Reference scenario draft version 16/4/2010.*

Transport drogowy będzie miał dominujący udział w przewozach towarowych, jednak tempo jego wzrostu będzie mniejsze niż w transporcie kolejowym. Szacuje się również znaczny przyrost przewozów realizowanych transportem lotniczym.

Pomimo negatywnego wpływu światowego kryzysu na rozwój sektora transportu w latach 2008-2010, w dłuższej perspektywie czasowej należy spodziewać się powrotu do tendencji wzrostowej tego sektora gospodarki. Oczekuje się, że transport drogowy nadal będzie miał dominujący udział w przewozach zarówno pasażerskich, jak i towarowych, jednakże tempo jego wzrostu będzie mniejsze niż w transporcie kolejowym. Prognozuje się również znaczny przyrost przewozów realizowanych transportem lotniczym i kolejowym (rysunek 7.3 i 7.4).

Rysunek 7.4 Całkowity wzrost transportu pasażerskiego w poszczególnych rodzajach transportu, scenariusz referencyjny na lata 2005-2030 (w %)

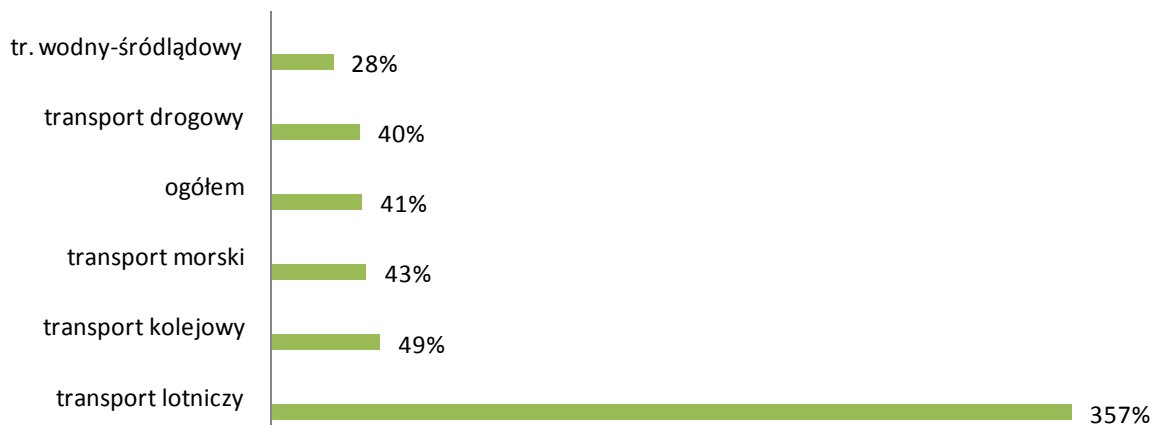


Źródło: European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies. 2010. *Transport demand projections until 2030. Reference scenario draft version 16/4/2010.*

Przyrost przewozów pasażerskich jest różny dla poszczególnych rodzajów transportu. W Polsce najmniejszą dynamikę wzrostu wykazuje transport kolejowy. Transport drogowy będzie nadal odgrywał dominującą rolę, natomiast transport lotniczy będzie cechował się najwyższą dynamiką wzrostu.

Scenariusz referencyjny modelu TRANSTOOLS zakłada również występowanie wyraźnych różnic w modelach rozwoju gospodarczego poszczególnych państw członkowskich.

Rysunek 7.5 Wielkość przewozów towarowych w latach 2005-2030 (UE-27)



Źródło: EC, JCR, IPTS. 2010.

Prognozy opracowane na podstawie modelu TRANSTOOLS zakładają całkowity wzrost przewozów towarowych w UE na przestrzeni 2005-2030 lat średnio o 41%, przy czym przewiduje się, iż przewozy realizowane transportem drogowym wzrosną o 40%, morskim o 43%, kolejowym o 49%, zaś lotniczym o ponad 350% .

Przewidywany wzrost wielkości przewozów towarowych wynika z ocen wzrostu gospodarczego w perspektywie do 2030 r. Korelacja między wzrostem PKB, a potencjałem rozwoju transportu jest bowiem bardzo silna szczególnie w przypadku transportu lotniczego. Praktyka pokazuje, że roczny wzrost PKB o 3 procent przyczynia się do 6-cio procentowego wzrostu ruchu przewozów lotniczych. Ponadto wzrost znaczenia najdynamiczniej obecnie rozwijających się gospodarek Azji spowoduje w przyszłości jeszcze większe wykorzystanie transportu lotniczego w procesie wymiany handlowej między tymi krajami a Europą. Szacuje się również, że w krajach UE-10 nastąpi bardziej dynamiczny niż w większości krajów UE-15 wzrost ilości nabywanych samochodów i większe zapotrzebowanie na transport drogowy. Wzrost ten może osiągnąć poziom ok. 67% w porównaniu do 23% w krajach UE-15.

Postępujący proces globalizacji, który jest wynikiem rozwoju transportu wymusza dalsze postępy w rozwoju tej dziedziny gospodarki i stwarza olbrzymi potencjał dla wzrostu znaczenia branży transportowej i logistycznej. Mając to na uwadze oraz prognozy dotyczące natężenia ruchu transportu towarowego i pasażerskiego w 27 krajach UE, a także strategiczny cel jakim jest dążenie do poprawy dostępności w ramach spójnego systemu transportowego kraju, wskazuje się, że strategiczne działania poszczególnych branż będą koncentrować się na realizacji wymienionych poniżej kluczowych projektów.

Kluczowe projekty w obszarze transportu dla realizacji pierwszego celu szczegółowego jakim jest sprawna budowa i modernizacja zintegrowanego systemu infrastruktury transportowej

- **VII.1** poprawa jakości świadczonych usług w zakresie transportu kolejowego poprzez modernizację i rozbudowę głównych linii i infrastruktury kolejowej (w tym dworce), kompleksową modernizacją i/lub wymianę taboru oraz poprawę systemu organizacji i zarządzania w sektorze kolei;
- **VII.2** modernizacja, rozbudowa i utrzymanie sieci dróg krajowych (głównie w ramach TEN-T – bazowej i kompleksowej);
- **VII.3** modernizacja i rozbudowa podstawowej sieci lotnisk i infrastruktury nawigacyjnej, infrastruktury portowej oraz dróg wodnych śródlądowych w celu osiągnięcia parametrów eksploatacyjnych;
- **VII.4** budowa Centralnego Portu Lotniczego (CPL), jako elementu zintegrowanego systemu transportowego;
- **VII.5** budowa i sukcesywne włączanie do ruchu pierwszej linii kolei dużych prędkości (KDP) prowadzącej z Warszawy przez Łódź do Wrocławia i Poznania zintegrowanej z siecią drogową i CPL oraz zakup taboru kolejowego dostosowanego do obsługi KDP;
- **VII.6** rozwój i modernizacja infrastruktury dostępu do portów, zarówno od strony morza, jak i lądu (głównie drogi i koleje),

Projekty służą realizacji de cyzji: 16, 17, 18, 19, 22.

Wymienione kluczowe projekty w obszarze transportu na poziomie krajowym muszą być uzupełniane inwestycjami na poziomie lokalnym, tak aby tworzyć spójną i skoordynowaną całość. Ich realizacja pozwoli na poprawę wzajemnej dostępności czasowej między miastami wojewódzkimi i pozostałymi miastami regionalnymi, głównie tam, gdzie jest ona najślabsza i jednocześnie najbardziej pożądana z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego kraju. Dotyczy to dostępności Warszawy z Wrocławia, Szczecina i Rzeszowa/Lublina oraz wzmocnienia połączeń w relacjach: Warszawa – Białystok, Gdańsk – Szczecin, Wrocław – Poznań, Gdańsk – Poznań, Warszawa – Bydgoszcz .

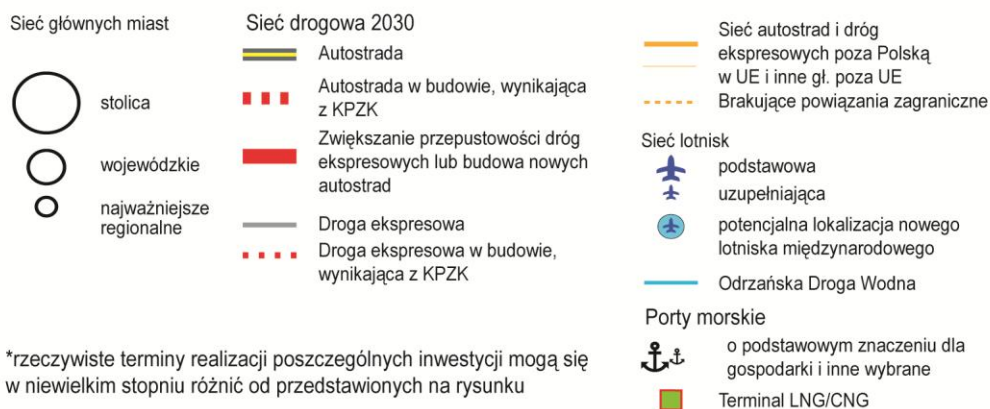
Dodatkowe inwestycje zostaną przeprowadzone w obrębie integrujących się układów miast takich jak Warszawa – Łódź, Bydgoszcz – Toruń czy Aglomeracja Górnośląska – Kraków – Częstochowa – Bielsko-Biała. Wszystkie te projekty będą realizowane m.in. przez uzupełnienia w docelowym układzie dróg ruchu bezkolizyjnego (autostrady i drogi ekspresowe), zmiany w hierarchii priorytetów niektórych inwestycji drogowych oraz powstanie systemu kolei dużych prędkości (KDP).

Kluczowym założeniem w kontekście transportu drogowego jest osiągnięcie w roku 2030 szkieletowej sieci połączeń o standardzie dróg szybkiego ruchu (autostrady i/lub drogi ekspresowej) dla sieci powiązań głównych ośrodków miejskich (tj. zwłaszcza pomiędzy Warszawą, Gdańskiem, Szczecinem, Poznaniem, Bydgoszczą i Toruniem, Łodzią, Wrocławiem, konurbacją górnośląską, Krakowem, Rzeszowem i Lublinem) wraz z otwartym układem zagranicznym, metropolii europejskich (Berlina, Pragi, Wiednia, Bratysławy i Budapesztu, Kijowa, Mińska i Moskwy - rysunek 7.6).

Dodatkowym elementem będą zmodernizowane połączenia krajowe obszarów Pomorza Środkowego, Mazur, Polski Wschodniej i Kotliny Kłodzkiej wraz z dodatkowymi połączeniami transgranicznymi ze wszystkimi sąsiadami, na najbardziej priorytetowych kierunkach funkcjonalnych.

Ważnym kierunkiem interwencji w zakresie inwestycji drogowych do roku 2030 jest również zwiększanie roli dużych ośrodków poprzez budowę ich pełnych obwodnic.

Rysunek 7.6 Schematyczny układ drogowy w Polsce w 2030 r.

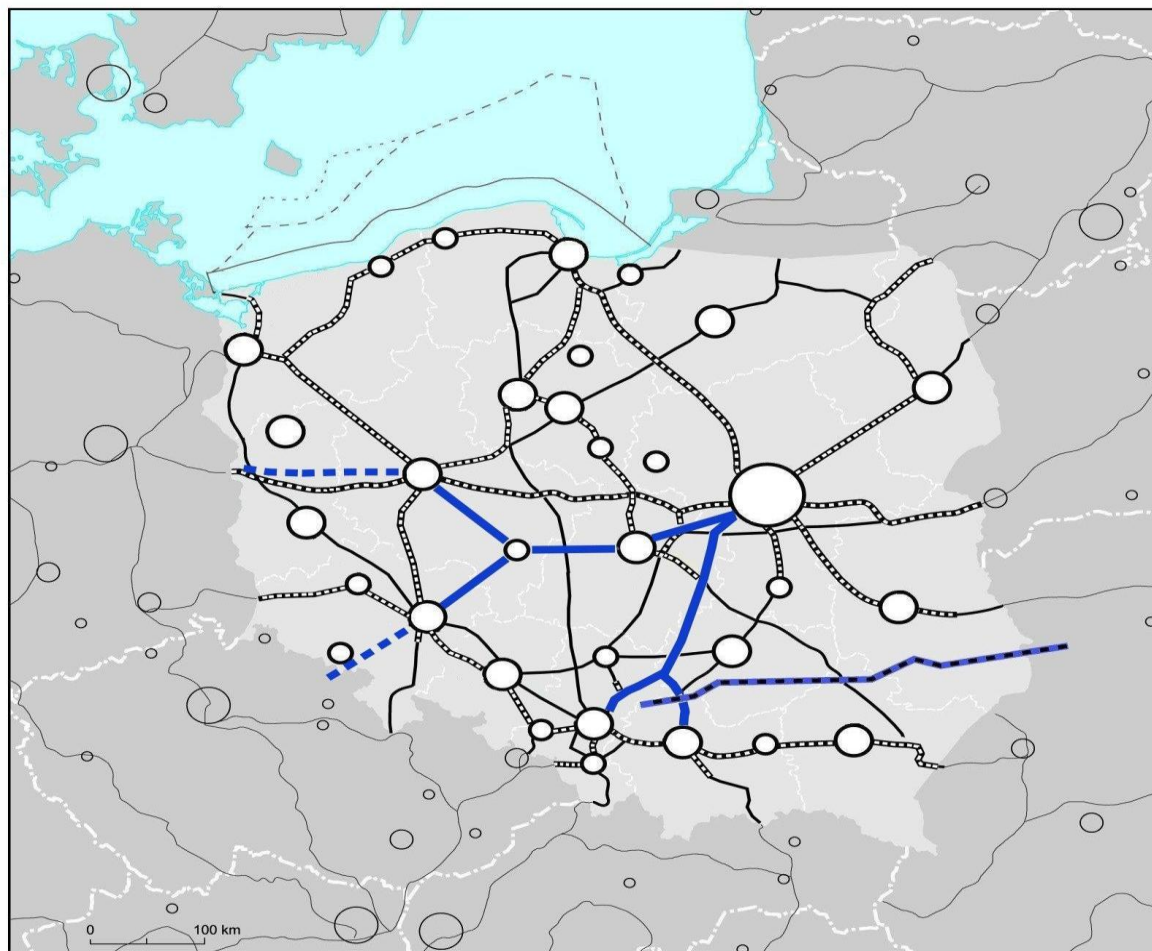


Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. 2011. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*.

Kluczowym działaniem w sektorze kolei będzie rewitalizacja i modernizacja poszczególnych linii kolejowych na znacznej części obszaru kraju. Podstawową przesłanką, decydującą bowiem o wyborze kolei, powinna być jej konkurencyjność w stosunku do innych środków transportu, w odniesieniu do czasu przejazdu, komfortu podróży oraz bezpieczeństwa. Stąd też do 2030 r. strategicznym zadaniem

w tym zakresie jest wzmocnienie roli transportu kolejowego w zintegrowanym systemie transportowym kraju poprzez inwestycje, zmiany organizacyjne i technologiczne stwarzające możliwości zwiększania podaży wysokiej jakości konkurencyjnych usług i wygenerowania dodatkowego popytu na usługi tej gałęzi transportu.





Rysunek 7.7 Schemat układu dróg kolejowych w Polsce w 2030 r. oraz ich standard określony poprzez ramy prędkości



Sieć głównych miast

-  stolica
-  wojewódzkie
-  najważniejsze regionalne

Sieć kolejowa 2030 linie:

-  Konwencjonalne $120 < V < 200$ km/h
-  Konwencjonalne $V \leq 120$ km/h
-  LHS (Hutnicza Szerokotorowa) $V \leq 120$ km/h
-  KDP $V \geq 200$ km/h
-  Kierunki rozwoju KDP

Źródło: Opracowano na podstawie: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. 2011. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*

Modernizacja kolei będzie dotyczyć także infrastruktury punktowej (dworce i przystanki), tak aby największe dworce kolejowe, zlokalizowane na terenie dużych aglomeracji pełniły rolę węzłów integrujących transport kolejowy z innymi systemami transportowymi (w tym szczególnie z transportem miejskim oraz z dalekobieżnym transportem autobusowym). Efektem modernizacji będzie poprawa jakości świadczonych usług zarówno w przewozach regionalnych w tym metropolitarnych, krajowych jak i międzynarodowych. Istotne są także działania w zakresie rozwoju intermodalnych terminali lądowych. Rysunek 7.7 przedstawia standard głównych linii kolejowych w roku 2030 określony poprzez przewidywaną, dopuszczalną prędkość. Do 2030 roku zakłada się zbudowanie szkieletowej sieci połączeń szybkich (o prędkości 120-200 km/h) i zmodernizowanych (o prędkości 100-120km/h) wraz z zapewnieniem powiązań głównych krajowych ośrodków wzrostu kolejami dużych prędkości (tj. powiązań między Warszawą, Poznaniem, Łodzią, Wrocławiem, konurbacją górnośląską, Krakowem oraz Bydgoszczą i Toruniem, z perspektywą rozwoju po 2030 roku w kierunku Szczecina i Gdańska oraz metropolii europejskich – Berlina, Pragi, Wiednia - rysunek 7.7).

Istotny element polskiego systemu transportowego stanowi transport lotniczy. Przy obecnych parametrach operacyjnych portów lotniczych, przepustowość większości z nich wyczerpie się w ciągu najbliższych 5 lat. Natomiast biorąc pod uwagę potencjał polskiego rynku lotniczego, kształtujący się na poziomie 40 mln pasażerów w 2020 r. oraz między 57-76 mln pasażerów w 2030 r. wzrost przepustowości istniejącej infrastruktury lotnisk powinien być priorytetem dla zapewnienia efektywności funkcjonowania sieci portów lotniczych oraz zapewnienia pasażerom wystarczającej oferty przez podmioty na rynku lotniczym. Stąd też istotne jest przygotowanie i realizacja projektu budowy Centralnego Portu Lotniczego, który po 2030 roku będzie pełnił taką funkcję również dla Europy. Otwartą pozostaje kwestia wskazania lokalizacji i realizacji lotniska centralnego dla przewozów międzykontynentalnych dla obszarów funkcjonalnych Warszawy i Łodzi. W przypadku pozytywnej decyzji o jego budowie przejmie on funkcje portu węzłowego pełnionego obecnie przez port lotniczy w Warszawie (rysunek 7.6). Dla poprawy dostępności terytorialnej wszystkie istniejące i planowane, kluczowe, porty lotnicze będą obsługiwane przez transport szynowy.

Kluczową kwestią w aspekcie dostępu do globalnego systemu transportowego jest odpowiedni dostęp do portów morskich. Są to strategiczne i zasadnicze punkty węzłowe krajowego układu transportowego, które decydują o jego sprawności i wydajności. Dlatego główny akcent rozwoju transportu powinien być kładziony na prawidłowe zagospodarowanie terenów portowych wraz z niezbędnymi dla tych portów korytarzami lądowymi – drogowymi i kolejowymi. ,

Dzięki dogodnej i atrakcyjnej lokalizacji polskie porty morskie mogą efektywnie konkurować z hub-portami Europy Północnej. Pokazuje to już funkcjonujący przypadek terminalu kontenerowego DCT w porcie gdańskim, który stał się pierwszym hubem na Bałtyku. Z uwagi na duże znaczenie sektora kontenerowego dla naszej gospodarki rozwój portów wymaga wsparcia ze strony rządu. Będzie on polegać z jednej strony na kontynuacji procesu inwestycyjnego poprawiającego dostęp do portów, głównie poprawie połączeń transportowych północ-południe (autostrady i drogi ekspresowe oraz modernizacja i rozwój połączeń kolejowych). Modernizacja infrastruktury i zwiększenie dostępu do portów morskich (terminali) wpłynie ponadto na polepszenie dostępności przestrzennej najważniejszych miast portowych i całego obszaru Morza Bałtyckiego. Z drugiej strony istotne jest niwelowanie występujących jeszcze barier ograniczających konkurencyjność polskich portów, którymi

są m.in. pewne bariery biurokratyczne, finansowe, sposób rozliczania VAT, kontrole graniczne czy liczne (czasochłonne) inspekcje.

Dla realizacji omawianego celu szczegółowego niezbędne jest podjęcie decyzji dotyczącej stworzenia modelu finansowania budowy i utrzymania infrastruktury transportowej do roku 2030 (decyzja nr 17.). Skala niezbędnych środków jest bowiem olbrzymia, a obecny model finansowania jest niejednolity (sztuczny podział na fundusze gałęziowe) i niespójny, co skutkuje brakiem możliwości sprawnej koordynacji oraz zapewnienia skuteczności podejmowanych działań. Oceniając skuteczność wykorzystanych dotychczas środków finansowych należy podkreślić, iż warunkiem koniecznym wpływającym na maksymalizację ich efektywności jest odpowiedni poziom współzależności pomiędzy wszystkimi instrumentami (budżet państwa, środki pochodzące z UE, rynek kapitałowy, inwestorzy prywatni czy pojawiające się nowe instrumenty gwarancji kredytowych).

Środki budżetowe i unijne powinny zostać przeznaczone w pierwszej kolejności na realizację obecnych planów inwestycyjnych (rewitalizacja i budowa). Natomiast nowe projekty infrastrukturalne tj. CPL oraz KDP wymagają najpierw podjęcia działań organizacyjnych/przygotowawczych, tak aby w zaplanowanym terminie realizacji pozyskanie inwestorów prywatnych nie stanowiło trudności. Obie te inwestycje, podobnie jak **funkcjonowanie całego systemu transportowego, dzięki kombinacji opłat użytkowników i podatków ogólnych muszą w przyszłości stanowić źródło korzyści dla państwa.**

W miarę jak sektor transportu staje się coraz bardziej zorientowany rynkowo, czemu towarzyszy m.in. europejska polityka na rzecz optymalizacji infrastruktury transportowej, coraz częściej powinny pojawiać się projekty, które w dłuższym horyzoncie czasu będą mogły zapewnić zwrot poniesionych kosztów. W stosownych przypadkach mogłaby również zostać zwiększona rola sektora prywatnego w wykonywaniu projektów. Tam, gdzie spodziewane są korzyści w postaci wzrostu efektywności, należałoby dalej rozwijać dostępne wspólnotowe instrumenty wsparcia dla partnerstw publiczno-prywatnych. Oprócz wsparcia w postaci grantów pojawiają się inne nowatorskie formy pomocy na rzecz projektów o znaczeniu europejskim, z których warto korzystać. Przykładem jest m.in. instrument gwarancji kredytowej przeznaczony dla projektów znajdujących się na sieci TEN-T (ang. *Loan Guarantee Instrument for TEN-T Projects* - LGTT).

Instrument gwarancji pożyczkowej dla projektów TEN-T (LGTT – ang. *Loan Guarantee Instrument for Trans-European Transport Network Projects*) został wprowadzony w 2008 roku jako wspólna inicjatywa Komisji Europejskiej (KE) i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) w celu zwiększenia udziału sektora prywatnego w finansowaniu projektów infrastrukturalnych na sieci TEN-T. Instrument jest zarządzany przez EBI a współfinansowany z budżetów KE oraz EBI. System LGTT jest ofertą gwarancji dla drogowych projektów PPP, w których strona prywatna przejmuje ryzyko ruchu. LGTT ma za zadanie zagwarantowanie pierwszych przychodów podczas fazy uruchamiania projektu (ang. *rump-up period*), która obejmuje pierwsze lata tzw. rodzenia się ruchu. LGTT zapewnia zdolność pożyczkobiorcy do obsługi długu głównego tj. zabezpiecza płynność przedsięwzięcia w początkowym okresie do siedmiu lat od otwarcia dla ruchu. LGTT otrzymał przydział w wysokości 1 mld EUR (po 500 mln EUR od Komisji Europejskiej i EBI) i jest przeznaczony na wsparcie dla kredytów nadrzędnych do wysokości 20 mld EUR.

Utworzenie spójnego systemu finansowania infrastruktury transportowej spełniającego wymogi jednolitości i stabilności, otwarcie go na kapitał prywatny, zapewnienie komplementarności źródeł krajowych i zagranicznych oraz włączenie sektora prywatnego w celu redukcji kosztów i ryzyka generowanych przez stronę zamawiającą oraz zwiększenie potencjału i konkurencyjności na rynku usług budowlanych pozwoli na skuteczną realizację planowanych inwestycji.

Ponadto niezbędne jest zidentyfikowanie nowych źródeł finansowania. Jednym z nich będą opłaty za dostęp do infrastruktury wnoszone przez jej użytkowników. Ich poziom i zakres będzie taki, aby mógł zapewnić zarówno utrzymanie jak i niezbędny rozwój infrastruktury. Rozwiązaniem docelowym, zgodnie z europejskim kierunkiem polityki transportowej, będą opłaty za korzystanie z infrastruktury publicznej, w tym drogowej, proporcjonalne do wykonanej pracy przewozowej i rodzaju pojazdu, zatłoczenia, kosztów inwestycji i utrzymania oraz wpływu i uciążliwości dla otoczenia. Wprowadzenie takiego rozwiązania wpłynie również na oszczędniejsze korzystanie z infrastruktury drogowej przez jej użytkowników. Docelowy model poboru opłat będzie uwzględniał opłaty wnoszone przez wszystkich kierowców.

Cel szczegółowy 2: Zmiana sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym

Aby modernizowana i powstająca sieć infrastruktury transportowej mogła stanowić sprawnie funkcjonujący system transportowy, a sektor transportu mógł się rozwijać, niezbędne jest podjęcie decyzji dotyczącej m.in. optymalizacji zarządzania systemem transportowym (decyzja nr 17).

Kluczowe projekty w obszarze transportu dla realizacji drugiego celu szczegółowego jakim jest zmiana sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym

- **VII.7** Wdrożenie docelowego modelu ITS w zakresie zarządzania ruchem drogowym i powiązanie go z istniejącymi lokalnymi systemami.
- **VII.8** Sukcesywne wdrażanie opłat za korzystanie z sieci drogowej w celu pozyskiwania środków na realizację inwestycji infrastrukturalnych w przyszłości i sterowania popytem na transport.
- **VII.9** Wprowadzenie regulacji prawnych zobowiązujących zarządców infrastruktury do współpracy w zakresie prowadzonych inwestycji i ułatwiających taką organizację transportu, dzięki której systemy transportowe różnych przewoźników będą coraz ściślej i sprawniej ze sobą współpracowały (w wymiarze organizacyjnym, taryfowym i realnym).

Projekty służą realizacji decyzji: 16, 17 i 18, 22.

Sprawną organizacją i zarządzaniem systemem transportowym polega zarówno na: **oddziaływaniu na popyt na usługi transportowe i infrastrukturę; wdrażaniu nowoczesnych rozwiązań technologicznych; ściślej współpracy zarządców infrastruktury i przewoźników uwzględniających potrzeby klientów i sprawne funkcjonowanie nowoczesnego systemu transportowego.** Wszystko to sprzyja również rozwojowi intermodalności w transporcie.

- **Ścisła współpraca zarządców infrastruktury i przewoźników uwzględniających zarówno potrzeby klientów i wymogi nowoczesnego systemu transportowego** pozwoli na optymalne planowanie inwestycji⁶ oraz będzie sprzyjać poprawie komfortu podróży (np. jeden bilet na podróż różnymi gałęziami transportu w ramach funkcjonującego systemu). Funkcje poszczególnych elementów gałęziowych będą się wówczas uzupełniać na zasadzie współpracy a nie rywalizacji. Tylko w ten sposób w długiej perspektywie będzie można czerpać dochody z usług, w których znajduje zatrudnienie coraz większy procent czynnej zawodowo ludności. W tym celu konieczne jest wprowadzenie regulacji prawnych zobowiązujących zarządców infrastruktury do współpracy w zakresie prowadzonych inwestycji ułatwiających taką organizację transportu, dzięki której systemy transportowe różnych przewoźników będą coraz ściślej i sprawniej ze sobą współpracowały (projekt VII.9.) - w wymiarze organizacyjnym, taryfowym i realnym (por. rys. 7.9). Taki system usprawni komunikację lokalną jak i ze światem oraz zapewni Polsce stałe udziały w zyskach z zagospodarowania rosnącej globalnej mobilności ludzi i rzeczy
- **Sterowanie popytem na usługi transportowe i infrastrukturę transportową** będzie możliwe poprzez stworzenie systemu taryfikacji, uwzględniającego system opłat za korzystanie z infrastruktury w zależności od wybieranego przez użytkowników rodzaju transportu, trasy oraz godziny przejazdu (projekt VII.8.). Nastąpi zrównoważenie kosztów dostępu do infrastruktury drogowej i kolejowej. Opłaty będą obejmować wszystkie elementy kosztów, w tym m.in. te wynikające ze zużycia dróg czy związane z obciążeniem środowiska, w myśl zasady „użytkownik płaci”⁷. Obecny system zostanie zastąpiony systemem elektronicznego poboru opłat tzw. „opłatą elektroniczną”, którym zostaną objęte w pierwszej kolejności pojazdy samochodowe i zespoły pojazdów powyżej 3,5 t oraz autobusy (niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej). Przychody z tytułu opłat będą przeznaczane na ściśle określony cel z zakresu sektora transportu. Dzięki temu zwiększone zostaną środki finansowe, które przyczynią się do realizacji planów budowy i przebudowy infrastruktury w Polsce, jak również dalszego dostosowania infrastruktury transportowej do coraz bardziej restrykcyjnych przepisów z zakresu ochrony środowiska.

Wdrożenie zasady „korzystający płaci” jest również niezbędne, aby zneutralizować negatywny wpływ wydatków publicznych związanych z rozwojem infrastruktury na sytuację gospodarczą kraju. O ile bowiem uzasadnione jest przejściowe zaciąganie zobowiązań publicznych z przeznaczeniem na finansowanie minimalnego poziomu infrastruktury transportowej, to już koszty dalszej rozbudowy sieci, a zwłaszcza koszty jej bieżącego utrzymania nie mogą generować przyrostu długu publicznego w długim okresie.

- **Nowoczesne technologie w transporcie**, zoptymalizują wykorzystanie sieci i poprawią bezpieczeństwo użytkowników ruchu. Ich implementacja będzie odbywać się równolegle z procesem rozbudowy infrastruktury podstawowej, bez powstania której optymalizacja przewozów nie będzie możliwa (projekt VII.7.). Nowoczesne rozwiązania technologiczne

⁶ np. zintegrowanie Centralnego Portu Lotniczego (CPL) z projektowaną koleją dużych prędkości oraz systemem krajowych dróg i autostrad.

⁷ Zgodnie z art. 42 ustawy o transporcie drogowym oraz przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2009 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za przejazd po drogach krajowych.

w poszczególnych gałęziach transportu rozwijają się dotychczas w znacznej mierze niezależnie od siebie⁸. Ze względu na to, że wszystkie (poza sektorem drogowym) wykorzystują i stale udoskonalają rozwiązania technologiczne, do 2025 r. nastąpi przyspieszenie skoordynowanego wdrożenia tego typu rozwiązań w transporcie drogowym oraz zapewnione zostaną interfejsy łączące drogowe systemy z funkcjonującymi systemami pozostałych gałęzi transportu. W tym celu wyznaczona zostanie instytucja (konsorcjum) zapewniająca skoordynowany rozwój rozwiązań Inteligentnych Systemów Transportowych (ITS) w transporcie w Polsce. Jej rolą będzie koordynacja, implementacja oraz zapewnienie interoperacyjności tworzonych systemów poprzez opracowywanie, we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i krajowymi instytucjami badawczo-naukowymi, specyfikacji dla wdrażanych rozwiązań.

Wszystkie wyżej wymienione czynniki sprzyjają również rozwojowi przewozów multimodalnych, natomiast rozwój intermodalności w transporcie pozwala na tworzenie produktywnego sektora transportowego. Upowszechnienie przewozów różnymi rodzajami transportu z zastosowaniem technik transportu intermodalnego pozwala na uzyskanie korzyści wynikających z oszczędności energii, redukcji emisji, zmniejszenia eksploatacji i zatłoczenia dróg. Aby udział transportu intermodalnego w przewozach ładunków kolejowych⁹ mógł wzrastać (obecnie wynosi ok. 1,4% całej masy przewozowej) będą tworzone korzystne warunki techniczne, prawne, organizacyjne i ekonomiczno-finansowe dla: (a) podniesienia jakości usług, obniżenia kosztów funkcjonowania operatorów oraz zapewnienia bezpieczeństwa przesyłek; (b) zwiększenia efektywności transportu kolejowego i regionalnych portów lotniczych; (c) zwiększenia przewozów towarowych w transporcie wodnym śródlądowym i morskim bliskiego zasięgu i tym samym możliwości ich rozwoju.

W tym celu do 2015 roku:

- zidentyfikowane zostaną główne węzły transportowe wraz ze stworzeniem sieci terminali i centrów logistycznych;
- określone zostaną zasady współpracy z samorządami lokalnymi w zakresie tworzenia infrastruktury regionalnych centrów logistycznych (z terminalami intermodalnymi) i połączenia ich z istniejącą i planowaną infrastrukturą drogową i kolejową;
- promowane będzie wdrażanie kompleksowych systemów informacyjnych w pełnych łańcuchach transportu intermodalnego;
- dokonana zostanie standaryzacja i harmonizacja intermodalnych jednostek ładunkowych.

Cel szczegółowy 3: Poprawa bezpieczeństwa użytkowników ruchu

Ze wszystkich gałęzi transportu najbardziej niebezpiecznym i kosztownym społecznie, a jednocześnie najszerzej używanym w przewozach pasażerskich jest transport drogowy (wypadki drogowe stanowią ok. 95% wszystkich wypadków w transporcie). Dlatego też **bezpieczeństwo na drogach jest priorytetem w tym zakresie**. Poprawa bezpieczeństwa wymaga postawienia ambitnego

⁸ Do chwili obecnej nie istnieją spójne europejskie ramy dla wzajemnych połączeń między transportem drogowym a innymi rodzajami transportu.

⁹ Bazą dla transportu intermodalnego w Polsce powinien być transport kolejowy i morski.

celu **zmniejszenia liczby zabitych do 2020 roku o połowę** – zgodnie z wytycznymi IV Europejskiego Programu Działań na rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (BRD), ogłoszonego przez Komisję Europejską oraz **do 2030 r. kolejną 50-cio procentową redukcję w stosunku do roku 2020.**

Rysunek 7.8 Wypadki drogowe, tabor i liczba ludności w Polsce, 2001-2009

	Liczba wypadków drogowych	Ofiary śmiertelne	Ranni	Kolizje odnotowane w statystykach policji	Samochody osobowe	Liczba ludności	Ofiary śmiertelne na 100.000 samochodów	Liczba sam. osobowych na 1000 mieszkańców
2001	53,799	5,534	68,194	342,408	10,503	38,632	14	272
2005	48,100	5,444	61,191	401,440	12,339	38,157	14	323
2009	44,196	4,572	56,046	b.d	15902*	38154*	12	417

* szacunki Instytutu Transportu Samochodowego.

Źródło: World Bank. 2010. *Poland: Transport Policy Note – Toward a Sustainable Land Transport Sector (draft)*. Warsaw: World Bank, s. 98.

Mimo, że poziom bezpieczeństwa ruchu w kraju w ciągu ostatniej dekady poprawił się, Polska ma jeden z najgorszych wskaźników bezpieczeństwa ruchu drogowego w krajach UE. Wprawdzie w latach 2001-2009 odnotowany został w całej UE spadek liczby ofiar śmiertelnych o 35%, to jednak redukcja ta w Polsce wyniosła jedynie 17%. Należy pamiętać, że skutki wypadków drogowych mają poważny wymiar ekonomiczny. Szacuje się, że w Unii Europejskiej bezpośrednie koszty z tego tytułu sięgają rocznie około 45 miliardów euro. Biorąc pod uwagę wszelkie koszty z tym związane (w tym psychologiczne i zdrowotne skutki wypadków zarówno dla ofiar, jak i ich rodzin) to kwota ta ulega potrojeniu i sięga około 130 miliardów euro¹⁰. W Polsce koszty wypadków drogowych szacowane są rocznie na około 21 mld zł¹¹.

Na liczbę i skutki wypadków drogowych mają wpływ trzy czynniki: **człowiek, pojazd i droga**, spośród których to **właśnie człowiek pozostaje głównym ich sprawcą**. Statystyka wskazuje, że zły stan techniczny pojazdu (podobnie jak drogi) jest przyczyną bardzo niewielkiej liczby wypadków (poniżej 1% ogółu wypadków).

¹⁰ por. Komisja Europejska. 2010. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a European road safety area: policy orientations on road safety 2011-2020, COM(2010) 389, 26.06.2010*. Bruksela: KE.

¹¹ Krajowa Rada Bezpieczeństwa Drogowego, dane za 2008 rok.

Kluczowy projekt w obszarze transportu dla realizacji trzeciego celu szczegółowego jakim jest poprawa bezpieczeństwa użytkowników ruchu

- **VII.10** Opracowanie Krajowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2011-2020 w oparciu o nowy projekt Europejskiego Programu Działań w zakresie BRD na lata 2011-2020 oraz wykorzystanie doświadczeń krajów, które osiągają największe sukcesy w tej dziedzinie.

Projekt służy realizacji decyzji 20. Jednocześnie cel trzeci będzie osiągany dzięki realizacji projektów: VII.1, VII.2, VII.3, VII.6, VII.7, VII.8, VII.9, VII.11, VII.12, VII.13.

Poza czynnikami obiektywnymi, wynikającymi ze stanu infrastruktury, szereg przyczyn nadmiernej wypadkowości leży zatem w organizacji ruchu i postawach uczestników transportu drogowego¹². **Dlatego też kluczowym projektem, którego realizacja przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa będzie stworzenie Krajowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2011-2020 w oparciu o nowy projekt Europejskiego Programu Działań w zakresie BRD na lata 2011-2020 oraz wykorzystanie doświadczeń krajów, które osiągają największe sukcesy w tej dziedzinie.** Jednocześnie najważniejsze działania zmierzające do poprawy stanu bezpieczeństwa będą koncentrować się na:

- działaniach prewencyjno-kontrolnych przyczyniających się do zmniejszenia liczby przekroczeń dopuszczalnej prędkości o 50%, zmniejszenia liczby nietrzeźwych kierowców i tych prowadzących pojazdy pod wpływem narkotyków, zwiększenia wskaźnika stosowania pasów bezpieczeństwa do poziomu 95%;
- uspokajaniu ruchu na drogach przechodzących przez miasta i małe miejscowości (m.in. poprzez budowę obwodnic) oraz przebudowę miejsc niebezpiecznych ;
- wykorzystywaniu nowoczesnych rozwiązań technologicznych, które m.in. dzięki systemowi wykrywania incydentów i nadzorowania ruchu mogą udzielać informacji użytkownikom dróg w czasie rzeczywistym;
- edukacji dzieci w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- przygotowaniu zintegrowanego systemu innowacyjnych szkoleń kierowców w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego i wprowadzenie obowiązków tych szkoleń dla kierowców;
- wprowadzeniu bardziej restrykcyjnych kar za nieprzestrzeganie przepisów ruchu drogowego i konsekwentne ich egzekwowanie (np. wysokie grzywny czy kilkuletnia utrata prawa jazdy, które później bardzo trudno odzyskać). Mandaty powinny stanowić poważne źródło finansowania przedsięwzięć zmierzających do poprawy bezpieczeństwa.

¹² Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. 2010. *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, działania realizowane w tym zakresie w 2009 r., oraz rekomendacje na rok 2010 - sprawozdanie*, Warszawa: KRBRD.

Cel szczegółowy 4: Udrożnienie obszarów miejskich i metropolitalnych

Diagnoza stanu transportu w miastach i obszarach metropolitalnych wskazuje, że głównym problemem, który wpływa na jakość życia na tych obszarach jest zatłoczenie oraz związane z nim systematyczne pogarszanie się jakości środowiska. Oba te problemy mogą być znacznie złagodzone w przypadku dobrze funkcjonujących i zarządzanych systemów publicznego transportu zbiorowego w miastach oraz systemów zarządzania ruchem. Dla czwartego celu szczegółowego, którym jest eliminacja zatłoczenia obszarów miejskich i metropolitalnych przyporządkowano 3 decyzje. Są nimi:

- wyposażenie obszarów wiejskich w infrastrukturę cywilizacyjną pozwalającą na wyrównanie szans (dostępność komunikacyjna) i silniejsze powiązanie z centrami rozwoju (decyzja 18);
- stworzenie warunków ekonomicznych dla osiągnięcia spójności terytorialnej (decyzja 16);
- nadrobienie podstawowych zaległości transportowych w Polsce i optymalizacja zarządzania transportem (decyzja nr 17).

Kluczowe projekty, których realizacja umożliwi udrożnienie obszarów miejskich i metropolitalnych (cel szczegółowy 4)

- **VII.11** Budowa obwodnic dużych miejscowości (w tym autostradowej obwodnicy Warszawy), przebudowa pod kątem bezpieczeństwa ruchu i wdrożenie programu uspokojenia ruchu na drogach przechodzących przez miasta i małe miejscowości.
- **VII.12** Wprowadzenie zaawansowanych technik zarządzania i sterowania ruchem w dużych miastach.
- **VII.13** Wprowadzenie „jednego biletu” w obszarach miejskich i metropolitalnych.

Projekty służą realizacji decyzji: 16, 17, 18, i 19. Jednocześnie cel 4 będzie osiągniany dzięki realizacji projektów: VII.7, VII.8, VII.9.

Cel jakim jest udrożnienie miast i metropolii wyznacza ponadto następujące kierunki działań dla rozwoju transportu miejskiego:

- zwiększenie dostępności do transportu publicznego, w tym też dla osób o ograniczonej mobilności i wymagających pomocy;
- integrację systemów transportu w aspekcie sieciowym, taryfowym i informacyjnym;
- wprowadzenie zaawansowanych systemów zarządzania ruchem w dużych miastach;
- zwiększenie efektywności energetycznej pojazdów transportu publicznego;
- zwiększenie udziału transportu publicznego w przewozach pasażerskich;
- wydzielenie dróg dla ruchu tranzytowego z wewnętrznych układów miejskich (budowa obwodnic);
- zwiększenie roli kolei w obsłudze regionalnej i obszarach aglomeracyjnych;
- wzrost wykorzystania roweru jako samodzielnego środka transportu w podróżach krótkich, (rzędu do 3-4 km), w których rower efektywnie konkuruje z innymi środkami transportu miejskiego oraz jako elementu łańcucha transportowego, gdzie rower z reguły występuje jako środek dojazdowy do węzła przesiadkowego;

- budowanie węzłów przesiadkowych wewnątrz gałęzi transportu drogowego (autobus-tramwaj/trolejbus, transport miejski-transport zamiejski, „*park and ride*”, „*bike and ride*”) oraz pomiędzy różnymi gałęziami transportu – zwłaszcza autobus/trolejbus-tramwaj-kolej;
- ograniczanie wjazdu do centrów miast poprzez wykorzystanie instrumentów finansowych, które stanowią efektywne narzędzie pozwalające na redukcję zanieczyszczenia na ulicach oraz zwiększanie wykorzystania innych środków lokomocji.

Udrożnienie miast i metropolii wymaga **koordynacji polityki przestrzennej z polityką miejską rozumianą jako zarządzanie popytem na usługi transportowe**. Zadaniem obu jest zmniejszanie potrzeb transportowych, wynikających z dystansu między miejscem zamieszkania a miejscem pracy.

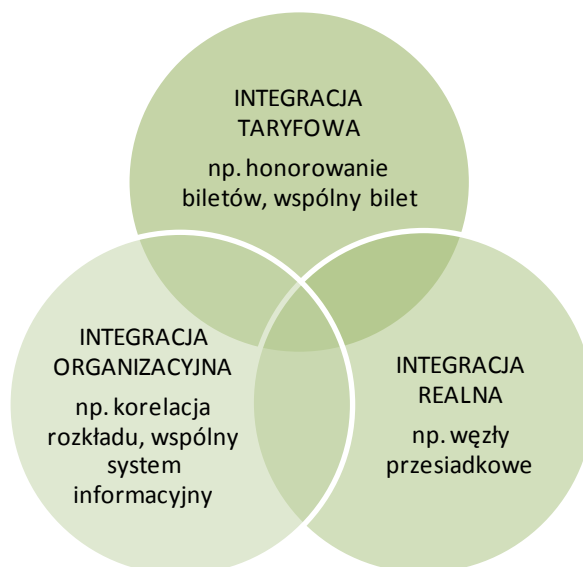
Poziom dostępności transportowej w układach lokalnych musi być zatem kształtowany przez **warunki zagospodarowania przestrzennego**, takie jak zwiększenie gęstości i koncentracji obiektów, odpowiednią lokalizację budownictwa mieszkaniowego, projektowanie budynków, przestrzeni i układów tras komunikacyjnych, rozwój ukierunkowany na transport publiczny, rozwój stref wolnych od samochodów, a także poprzez ustanowienie akceptowalnych poziomów dostępności usług i obiektów. Należy jednak mieć na uwadze, że zagospodarowanie przestrzenne jest elementem względnie stałym, niezmiennym w krótkim, a nawet średnim horyzoncie czasowym. Dlatego też tak ważne jest równoległe **zarządzanie popytem** na transport, ponieważ wpływa ono bezpośrednio na zachowania ludzi związane z podróżowaniem.

Jednym z narzędzi zarządzania popytem jest budowa nowej infrastruktury, która w niektórych przypadkach może okazać się niezbędna, jednak w pierwszej kolejności powinno się szukać innych rozwiązań, tak, aby lepiej wykorzystać tę już istniejącą. Systemy poboru opłat za wjazd do miasta (tak jak ma to miejsce w Londynie i Sztokholmie) mogą np. znacznie poprawić płynność ruchu. Inteligentne systemy transportu (ITS) pozwalają na optymalizację planowania podróży, lepsze zarządzanie ruchem oraz ułatwiają zarządzanie popytem. Aby ograniczyć ruch samochodów w centrach miast konieczna jest również odpowiednia polityka w zakresie parkingów. Informacja w środkach komunikacji oraz medialne kampanie informacyjne mogą oddziaływać na świadomość mieszkańców, oraz na ich zachowania komunikacyjne. Środki te mogą promować jazdę na rowerze, chodzenie pieszo czy podróżowanie komunikacją zbiorową.

Ważnym elementem zarządzania popytem na transport, jest także **integracja transportu**, czyli proces organizacyjny, dzięki któremu elementy systemu transportu miejskiego różnych przewoźników coraz sprawniej i ściślej ze sobą współpracują. Integracja może zachodzić zarówno w sferze transportu miejskiego, rozumianego przez pryzmat transportu zbiorowego, jak i indywidualnego, a także w odniesieniu do samego transportu zbiorowego. Jest źródłem wielu korzyści dla pasażerów i wpływa na zwiększenie atrakcyjności przewozów zbiorowych. Integracja transportu indywidualnego i zbiorowego ma na celu skłanianie podróżnych do odbywania podróży multimodalnych. Idea ta polega na wykorzystaniu w mniej zaludnionej i skomunikowanej strefie podmiejskiej samochodu, a w mieście - komunikacji zbiorowej. Podróż taka odbywa się więc etapowo, z wykorzystaniem różnorodnych form przemieszczania, od podróży pieszych i rowerowych, poprzez komunikację miejską, aż po własny samochód. Na szczególną uwagę w tej mierze zasługują koncepcje „*park and ride*” oraz „*bike and ride*” (przy stacjach kolejowych, pętlach tramwajowych

i autobusowych na obrzeżach miasta). Integracja transportu może wystąpić na kilku podstawowych płaszczyznach: taryfowej, organizacyjnej i realnej (rysunek 7.9).

Rysunek 7.9 Rodzaje integracji transportu zbiorowego



Źródło: Wiesław Starowicz. 2010. *Koncepcja rozwoju transportu publicznego w miastach*. Kraków: Ministerstwo Infrastruktury.

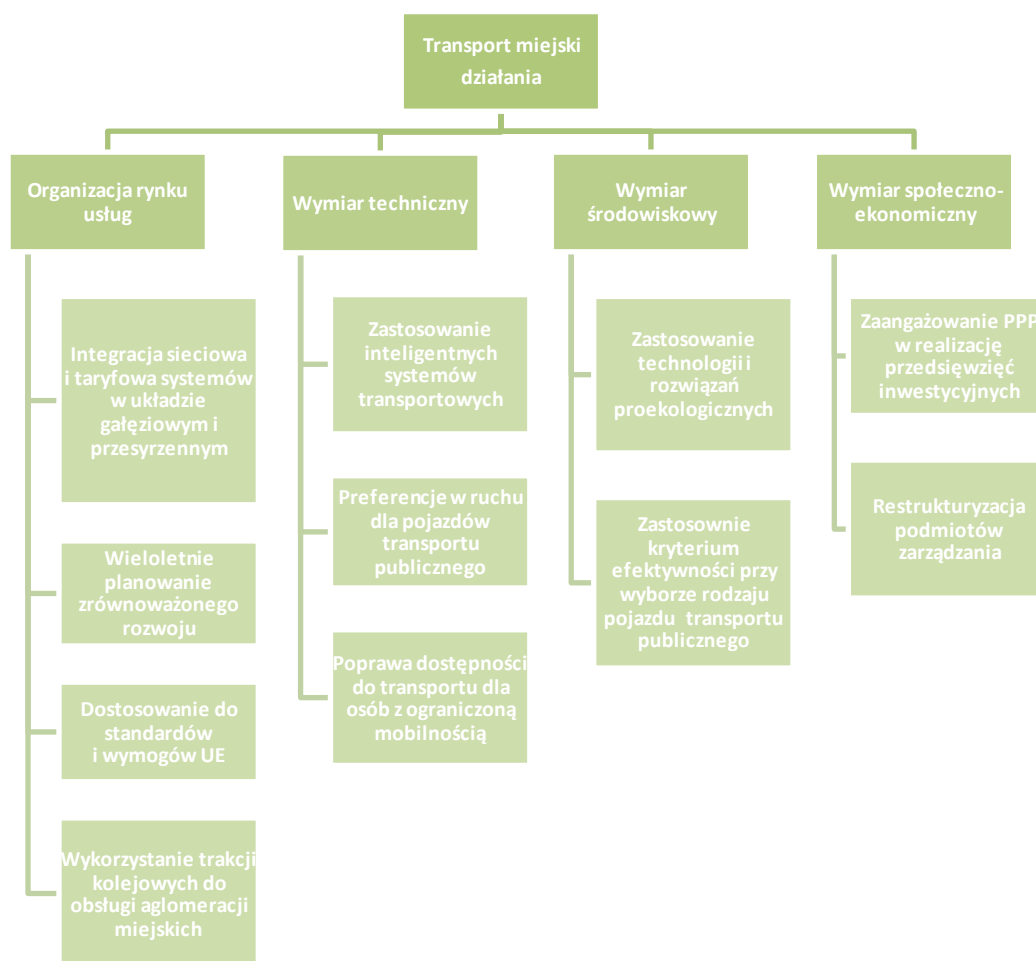
O ile integracja przewozów autobusowych i tramwajowych w większości miast dokonała się już dawno, to nadal wyzwaniem jest włączenie transportu kolejowego w system transportu w metropoliach. Rysunek 7.10 prezentuje cztery wymiary działań w ramach transportu miejskiego.

Działania zaproponowane w poniższym wykresie pozwolą na sprawne (bez korków ulicznych) funkcjonowanie transportu miejskiego do 2030 r. Będzie to możliwe dzięki powszechnemu zastosowaniu inteligentnych systemów transportu w zakresie: elektronizacji pojazdów, rozkładów jazdy, przystanków, biletów, sterowania ruchem ulicznym, usuwania awarii i nieszczęśliwych wypadków. Usługi przewozowe będą dostosowane do realizacji zindywidualizowanych potrzeb przewozowych dzięki nowym technologiom przewozów i nowym technikom sterowania ruchem.

W przejazdach miejskich substytutem podróży będzie łączność. Istnieją bowiem trzy główne dziedziny, które stanowią wzajemnie uzupełniające się działania względem transportu:

- telepraca polegająca na świadczeniu pracy poza siedzibą przedsiębiorstwa (biuro w domu), za pomocą urządzeń telekomunikacyjnych,
- telezakupy czyli zamawianie towarów i usług w domu przez telefon lub przy pomocy Internetu,
- telekonferencje - spotkania dzięki wykorzystaniu technologii video.

Rysunek 7.10 Cztery wymiary działań w ramach transportu miejskiego do 2030 r.



Cel szczegółowy 5: Ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko

Ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko jest **celem autonomicznym, współkształtującym infrastrukturę i cały system transportowy**. Dlatego też wszystkie wymienione wcześniej kluczowe projekty w obszarze transportu będą również służyły jego realizacji m.in. poprzez ograniczanie emisji zanieczyszczeń, hałasu, zagrożeń dla bioróżnorodności, ograniczania kosztów zewnętrznych, czy podnoszenia świadomości użytkowników infrastruktury. Cel ten jest jednocześnie powiązany z decyzją dotyczącą poprawy warunków środowiskowych (decyzja 22).

Europejska polityka transportowa coraz większą uwagę poświęca zagadnieniom dotyczącym ograniczaniu negatywnego wpływu transportu na środowisko naturalne, a główne wyzwanie stanowią zmiany klimatyczne, lokalne zanieczyszczenie, hałas, zatłoczenie dróg oraz wypadki. Najważniejszym elementem polityki transportowej UE jest zrównoważony rozwój transportu ¹³.

¹³ Komisja Wspólnot Europejskich. 2001. *Biała Księga – Europejska Polityka Transportowa do 2010 roku: czas na*

Polska jako kraj członkowski UE jest zobowiązana do jej realizacji zarówno w odniesieniu do poszczególnych sektorów gospodarczych, jak i całej gospodarki.

Ograniczenie negatywnego wpływu rozwoju systemu transportu w Polsce na środowisko naturalne wymaga:

- **zwiększenia udziału proekologicznych rodzajów transportu w przewozach osób i rzeczy m.in. poprzez podnoszenie konkurencyjności innych niż drogowy i lotniczy gałęzi transportu w tym:**
 - transportu szynowego, w wyniku m.in. poprawy powiązań kolejowych między głównymi miastami, podniesienia konkurencyjności kolei w przewozach o charakterze regionalnym oraz wspierania integracji przewozów kolejowych z innymi systemami transportowymi (np. tworzenie węzłów przesiadkowych);
 - transportu morskiego i transportu wodnego śródlądowego;
 - transportu intermodalnego – przez wspieranie jego operatorów, jak i operatorów logistycznych.
 - transportu zbiorowego we wszystkich jego formach.
- **zwiększenia wykorzystywania alternatywnych źródeł energii w transporcie;**
- **ograniczenia emisji zanieczyszczeń, hałasu, zagrożeń dla bioróżnorodności oraz zużycia paliw nieodnawialnych.** Będą one dotyczyć sfer: technicznej, planowania przestrzennego, zastosowania paliw alternatywnych w tym biopaliw oraz zmiany przyzwyczajeń i zachowań konsumpcyjnych społeczeństwa i przedsiębiorstw.
- **dostosowania do 2015 r. odpowiednich przepisów prawnych oraz przygotowanie wytycznych do projektowania infrastruktury transportowej,** aby obejmowały również zagadnienia projektowania miejsc zmian systemów transportu (przystanków, dworców, centrów logistycznych, portów morskich i rzecznych), wyposażania jej w systemy inteligentnych systemów transportowych, systemy bezpiecznych ścieżek rowerowych i rowerowych szlaków turystycznych stanowiących uzupełnienie infrastruktury drogowej;
- **projektowania rozwoju infrastruktury w oparciu o wyniki analiz oddziaływania na środowisko i politykę regionalną;**
- **podnoszenia świadomości konsumentów** odnośnie oddziaływania ich pojazdów na środowisko, możliwości wyboru rozwiązań transportowych w tym pojazdów bardziej przyjaznych środowisku, promowanie pojazdów o obniżonym poziomie emisji spalin, eksploatacji pojazdów w sposób przyjazny środowisku (w tym tzw. eko-drivingu) i wyboru rodzaju transportu ze względu na poziom zagrożeń dla środowiska. Promowanie jazdy przyjaznej środowisku powinno być równoległe z wdrażaniem programu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego i wspierane działaniami w zakresie organizacji ruchu oraz kontroli stanu technicznego pojazdów.

decyzje. COM(2001) 370 wersja ostateczna; Komisja Europejska. 2011. Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu. COM(2011) 144 wersja ostateczna; Komisja Europejska. 2009. Biała Księga - Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu. COM(2009) 0279; Komisja Europejska. 2010. Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. COM (2010) 2020. Bruksela: KE.

Polska 2030

Jak wskazano w niniejszym rozdziale realizacja strategicznego celu transportowego w perspektywie do 2030 r. jakim jest „**zwiększenie dostępności terytorialnej Polski poprzez utworzenie zrównoważonego, spójnego i przyjaznego użytkownikom systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym**” wymaga podjęcia pięciu z dwudziestu pięciu decyzji. Decyzje te wymagać będą realizacji **13 kluczowych projektów** oraz szeregu innych zadań, które wynikają zarówno z konieczności nadrobienia zaniedbań przeszłości, jak i wpisania się w nowe trendy technologiczne i gospodarcze w Europie i na świecie. Obecnie wiele obszarów w Polsce nie posiada jeszcze dogodnych możliwości dojazdu do lokalnych centrów wzrostu gospodarczego (w szczególności większych miast). Nie mogą one zatem pełnić funkcji naturalnej bazy zasobów dla szybko rozwijających się terytoriów. W efekcie powstają obszary wykluczenia społecznego posiadające niewykorzystane zasoby kapitału ludzkiego, który w sytuacji dobrej dostępności terytorialnej mógłby zostać zaktywizowany. **Wyzwaniem dla Polski jest zatem w pierwszej kolejności usunięcie zaległości w rozbudowie i modernizacji infrastruktury transportowej oraz połączenie infrastrukturalne polskich ośrodków wzrostu z obszarami o niższej dynamice rozwoju i włączenie ich w sieć transportu europejskiego. W drugim okresie należy skupić się na zwiększaniu poziomu nasycenia infrastrukturą i stworzyć zintegrowany, samofinansujący się poprzez kombinację opłat użytkowników i podatków ogólnych, system transportowy.** Tylko kompleksowa sieć autostrad, dróg ekspresowych i szybkich kolei, rozwinięta sieć lotnisk, portów morskich i dróg wodnych śródlądowych oraz systemów transportu publicznego pozwoli na pełne wykorzystanie potencjału w drzemiącego w polskiej gospodarce, edukacji, nauce i kulturze.

FILAR

EFEKTYWNOŚCI

Polska
2030

Trzecia fala nowoczesności.

VIII. Kapitał społeczny

Wprowadzenie

Kapitał społeczny to potencjał zgromadzony w społeczeństwie i w jednostkach w postaci instytucji, norm, wartości, zachowań, tworzący podstawę dla budowania opartych na zaufaniu relacji społecznych, które sprzyjając współpracy, kreatywności i wymianie wiedzy, przyczyniają się do osiągnięcia celów, których osoby indywidualne nie byłyby w stanie samodzielnie zrealizować. Relacje te tym samym przyczyniają się do równoważenia oraz szybszego i stabilniejszego rozwoju Polski.

Spółeczny kapitał rozwoju, to z kolei określony typ kapitału społecznego, charakteryzujący się tym, że wzmacnia zdolność do współpracy, podkreślając znaczenie indywidualizmu i niesablonowego kreatywnego działania oraz nastawienia na rozwój, postęp i innowacje. W raporcie *Polska 2030 – wyzwania rozwojowe*, kapitał ten został zdefiniowany za pomocą cech odróżniających go od społecznego kapitału przetrwania i adaptacyjnego. **Cechy ludzi posiadających ten rodzaj kapitału społecznego to m.in. otwartość na postawy, poglądy i pomysły innych, innowacyjność, indywidualizm, wewnątrzsterowność, a nawet skłonność do podejmowania ryzyka (raport *Polska 2030 – wyzwania rozwojowe*, 2009), ale także poczucie obywatelskości, legalizm połączony jednak z konstruktywnym krytycyzmem.**

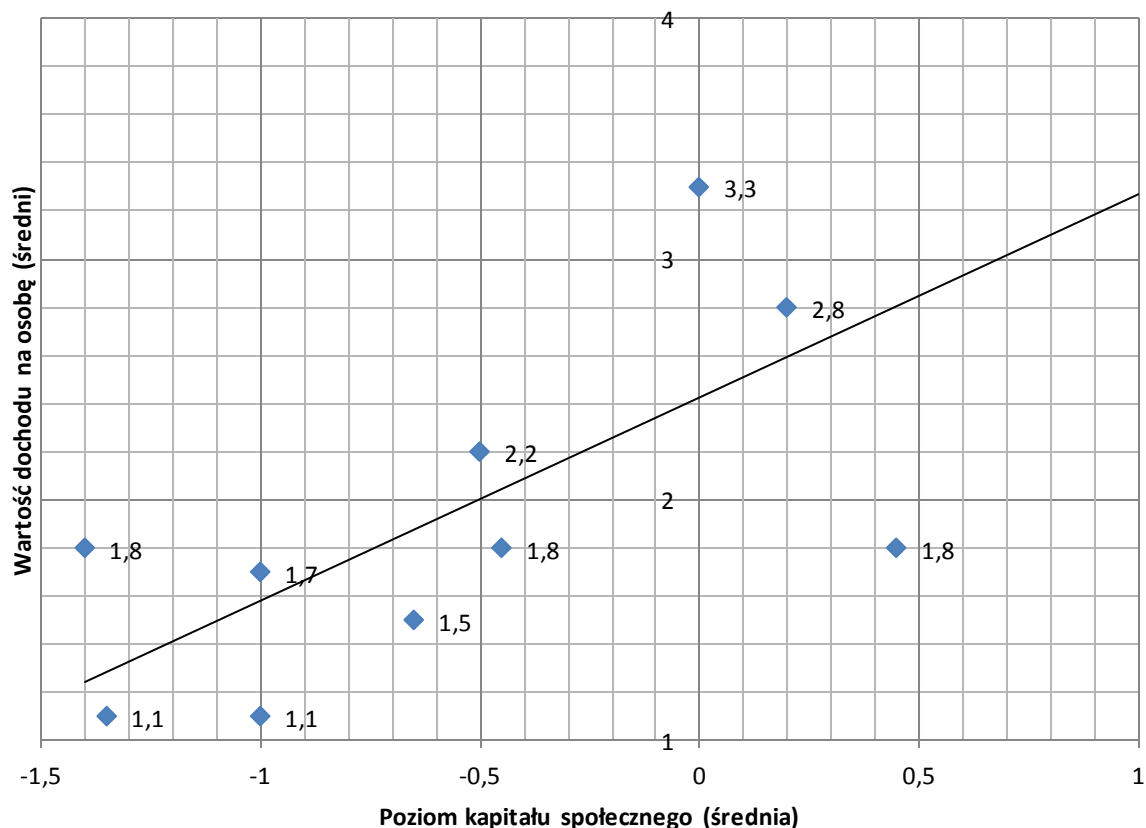
Spółeczny kapitał rozwoju definiowany był w opozycji do kapitału przetrwania i kapitału adaptacji. W Polsce poziom społecznego kapitału adaptacji i przetrwania jest wystarczający. Świadczy o tym sukces 20 lat transformacji społecznej i gospodarczej, wysoki poziom przedsiębiorczości, a nawet duża skala szarej strefy w gospodarce – wskazująca na umiejętność ludzi dostosowywania się do sytuacji, zdolność do adaptacji do zmiennych warunków otoczenia. Z jednej strony ten posiadany przez ludzi rodzaj kapitału społecznego pozwolił na ogromny skok cywilizacyjny w okresie transformacji, ale z drugiej jest przyczyną wielu zjawisk niewłaściwych czy wręcz patologicznych. Kapitał przetrwania i kapitał adaptacji cechują bowiem przede wszystkim – bierność, kolektywizm, konformizm i oportunistyczny, a często nawet ksenofobia i zamknięcie na innych. Te cechy powodują, że te typy kapitału społecznego nie sprzyjają w wystarczającym stopniu postępowi, nie mają charakteru kapitału sieciowego, relacyjnego i nie są także związane bezpośrednio z zaufaniem, które wpływa na poziom kapitału społecznego, w tym społecznego kapitału rozwoju.

Wg socjologów i badaczy życia społecznego, **zaufanie jest bowiem „podstawowym komponentem wszystkich trwałych relacji społecznych”** (Seligman, 1997) i **stanowi „aspekt wszystkich interakcji społecznych i wszystkich systemów społecznych”** (Barber, 1990). Zaufanie stało się także istotnym elementem decydującym o kształcie i funkcjonowaniu społeczeństw. W nowoczesnym świecie, poddawanych przeobrażeniom, pełnym obszarów ryzyka i niepewności, **„zaufanie między jednostkami jest konieczne do zachowania porządku społecznego”** (Sztompka, 2007). Ważną cechą charakterystyczną zaufania, które jest nierozzerwalnie związane z działaniami podejmowanymi przez ludzi, jest także wg Piotra Sztompki, jego **zorientowanie na przyszłość**, co jest nie do przecenienia w sytuacji, gdy podejmujemy decyzje determinujące przyszłe 20 lat Polski.

Badania Roberta Putnama i Jamesa Colemana wskazują na istotną rolę kapitału społecznego we wspieraniu działań podejmowanych przez uczestników życia społecznego. Wysoka jakość kapitału społecznego, poziom zaufania ludzi do siebie i zdolność do współpracy wzmacnia poczucie wspólnoty i pozwala osiągać trudniejsze cele związane z szybszym rozwojem gospodarczym, czy wzmacnianiem

kapitału ludzkiego. Także analizy prowadzone przez Janusza Czapińskiego w Polsce, pokazują pozytywny wpływ kapitału społecznego na tempo rozwoju gospodarczego. Analizy prowadzone w ramach European Social Survey wskazują na korelację (współwystępowanie) kapitału społecznego oraz wysokości dochodu gospodarczego w różnych krajach europejskich. Przedstawia to poniższy rysunek nr 8.1.

Rysunek 8.1 Korelacja poziomu kapitału społecznego i wysokości dochodu gospodarczego w krajach europejskich

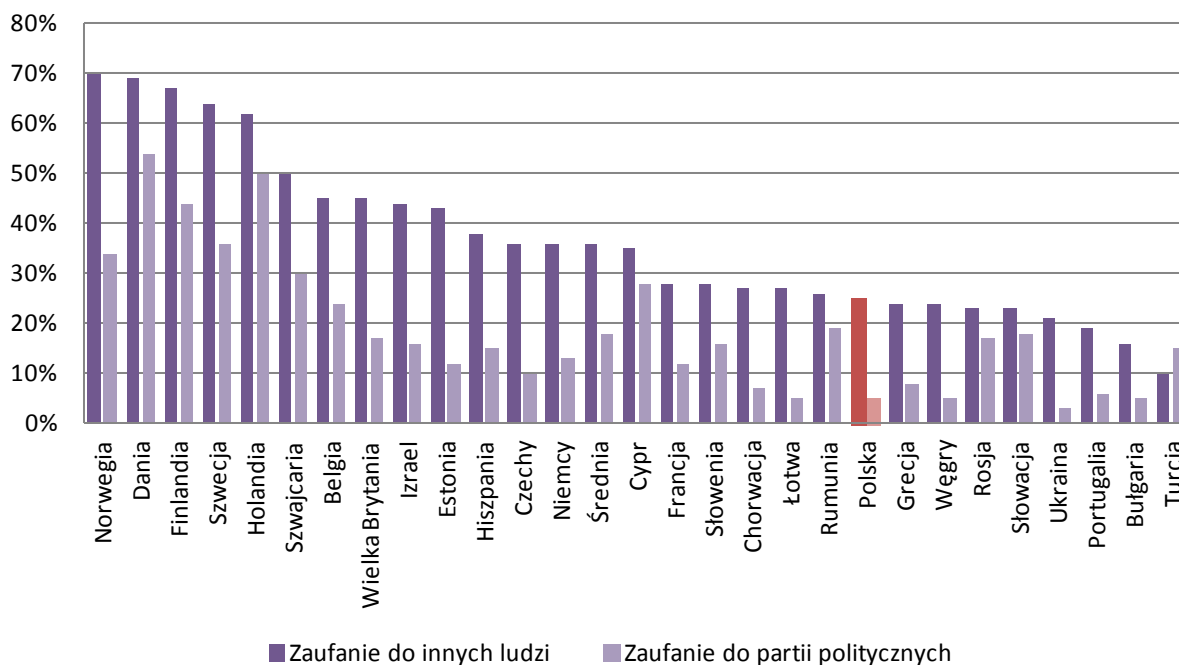


Źródło: Opracowanie własne na podst. Janusz Czapiński, Tomasz Panek red. 2010. *Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego.

Zdaniem prof. Janusza Czapińskiego, autora *Diagnozy Społecznej*, poprowadzona linia regresji na tym wykresie (wartość kapitału społecznego a skategoryzowany dochód na osobę w euro) (Czapiński 2007) wskazuje na to, że istnieje korelacja między uśrednioną wartością dochodu na osobę w różnych krajach, a wartością kapitału społecznego. Oznacza to, że myśląc o podnoszeniu jakości życia ludzi w Polsce musimy podejmować działania służące podniesieniu wartości kapitału społecznego.

Badania nad kapitałem społecznym i poziomem zaufania porównujące wyniki na świecie wskazują jednoznacznie na to, że ich poziom w Polsce jest bardzo niski.

Rysunek 8.2 Wyniki European Social Survey 2008 – zaufanie do partii politycznych i innych ludzi

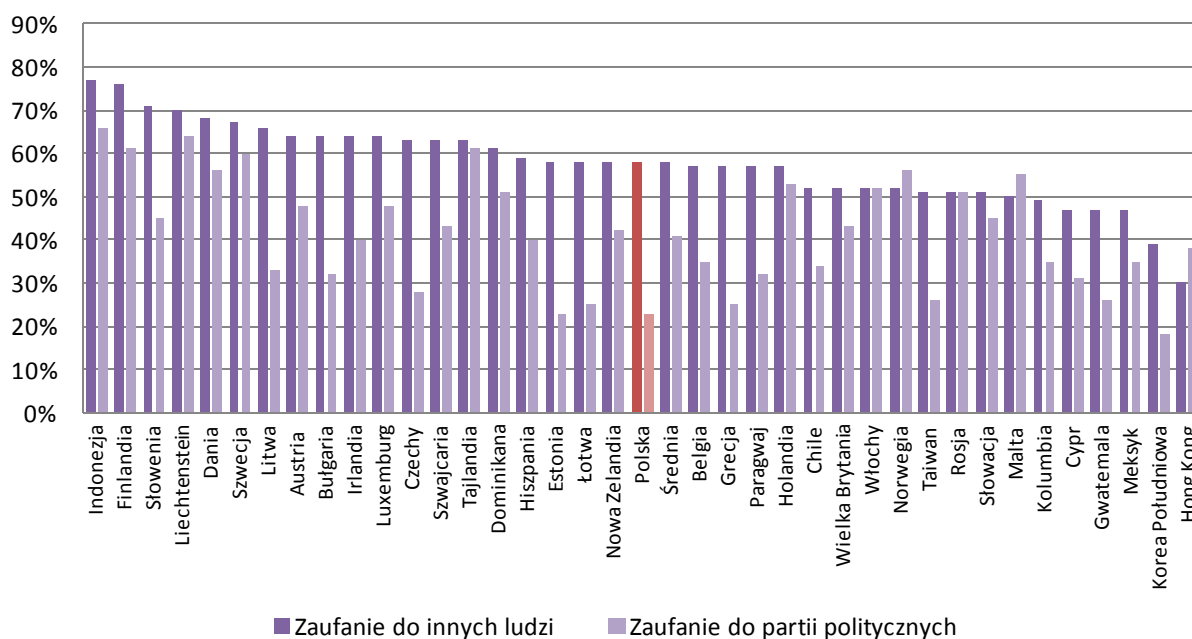


Źródło: Opracowanie własne na podst. European Social Survey 2008.

Z danych European Social Survey z 2008 r. wynika, że deklarowany uogólniony poziom zaufania do innych (kolumny brązowe) oraz do partii politycznych (kolumny szare) w Polsce jest bardzo niski. To powoduje, że należy szczególną uwagę poświęcić wzmocnieniu mechanizmów kooperacji i zaufania między ludźmi, gdyż ich jakość będzie wpływać na szanse rozwojowe Polski do 2030 r.

Jednak inne dane dotyczące osób młodych, wskazują na to, że negatywne zjawisko braku zaufania nie jest charakterystyczne dla osób młodych. To stwarza szansę przeprowadzenia zmian i wprowadzenia mechanizmów i narzędzi wzmocniających zaufanie i zapewniających wzrost społecznego kapitału rozwoju. Świadczy także o tym, że młode pokolenie może być siłą napędową rozwoju Polski jeżeli stworzy się warunki odpowiednie do wyzwolenia tego potencjału. Więcej o potencjale młodego pokolenia Polek i Polaków w rozdziałach – *Kreatywność indywidualna i innowacyjna gospodarka* oraz *Kapitał Ludzki*.

Rysunek 8.3 Wyniki IEA International Civic and Citizenship Education Study 2009



Źródło: Opracowanie własne na podst. IEA. 2010. *Initial Findings from the IEA International Civic and Citizenship Education Study 2010*. Amsterdam: IEA.

Wstępne wyniki IEA International Civic and Citizenship Education Study wskazują, że w obszarze zaufania do innych, polska młodzież plasuje się na poziomie średniej wśród zbadanych krajów. Jedynie poziom zaufania do partii politycznych prezentowany przez młode pokolenie pozostaje bardzo niski. Jednym ze sposobów radzenia sobie z takim kryzysem zaufania, co przekłada się na niską frekwencję wyborczą powinno być dokonanie zmian w systemie finansowania partii politycznych i zmiana ordynacji wyborczej w wyborach różnych szczebli. Te działania są jednymi z narzędzi proponowanych dla wzmocnienia kapitału społecznego w Polsce.

Rozumiejąc znaczenie kapitału społecznego dla równoważenia rozwoju i utrzymania jego dynamiki oraz konieczność wzmacniania poziomu zaufania między ludźmi, należy uznać, że **wyzwaniem stojącym przed Polską w perspektywie najbliższych dwudziestu lat, jest uwzględnienie wartości współpracy i zaufania –jako tych, które mogą i będą współdecydować o kształcie społeczeństwa polskiego i jakości życia w Polsce w przyszłości**. By jakość życia była jak najwyższa, by Polska realizowała także cele rozwojowe Europy, w tym inteligentny rozwój – oparty na wiedzy i innowacji oraz sprzyjający włączeniu społecznemu i równoważeniu różnic – **poziom społeczny kapitał rozwoju i zaufania musi być jak najwyższy**. Dlatego należy sobie postawić za cel podejmowanie działań i wprowadzanie takich mechanizmów i narzędzi, by kapitał społeczny mógł zostać wzmocniony¹.

¹ W dokumencie w dalszej części wymiennie posługujemy się pojęciem kapitału społecznego i społecznego kapitału rozwoju. W przypadku, gdy mowa jest o kapitale społecznym to rozumiemy pod nim społeczny kapitał rozwoju, zgodny z definicją przedstawia w pierwszej części rozdziału.

Wizja 2030

Polska w 2030 roku będzie krajem, w którym ludzie potrafią ze sobą współpracować i podejmują razem działania dla dobra wspólnego. Zaufanie będzie stanowił jeden z podstawowych komponentów życia społecznego i kulturowego. System edukacji nastawiony będzie w większym stopniu na kształcenie wiedzy i kompetencji sprzyjających kooperacji, kształtuje postawy i wartości takie jak – tolerancja, otwartość, innowacyjność i kreatywność, a więc cechy niezbędne do pracy zawodowej, ale także do dobrego funkcjonowania w przestrzeni społecznej i publicznej. Technologie cyfrowe i komunikacyjne będą stanowiły jedno z podstawowych narzędzi współpracy nauczycielek/nauczycieli, uczennic/uczniów i rodziców. Sposób komunikowania się administracji publicznej z obywatelami i obywatelkami pozwoli na rzeczywisty ich udział w życiu publicznym i zapewni wpływ na decyzje dotyczące spraw publicznych w procesie konsultacji i stałej komunikacji państwo–ludzie, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii. Debata będzie toczyć się w otwartej dla wszystkich przestrzeni publicznej, a jej istotnym uczestnikiem będą stabilne, rozwijające się, zdolne do współpracy organizacje pozarządowe. Polska będzie postrzegana w świecie jako kraj otwarty i przyjazny dla innych, a jednym z ważnych źródeł dochodu będzie ciągły napływ turystów i inwestycji zagranicznych ze względu na jakość kapitału ludzkiego, kapitału społecznego i większą innowacyjność gospodarki. Polska będzie w stanie angażować się w pomoc innym krajom. Rozwijające się instytucje kultury, stabilnie finansowane, pełnić powinny nowe role integracji społecznej, a większość Polek i Polaków aktywnie uczestniczyć w kulturze poprzez lokalne i regionalne instytucje kultury. Dziedzictwo kulturowe i cywilizacyjne dostępne będzie w domenie publicznej, także w przestrzeni wirtualnej dla każdego. W Polsce w 2030 r. ludzie w większym niż obecnie stopniu będą ufać sobie wzajemnie, a współpraca i dobre relacje stanowić podstawę porządku społeczeństwa i państwa.

Cel strategiczny - Wzrost społecznego kapitału rozwoju

W obszarze kapitału społecznego celem strategicznym jest wzrost społecznego kapitału rozwoju.

Polska w najbliższych 20 latach dokonując wyborów między wizjami i sposobami działania, szukając odpowiedzi na pytanie o to, jak wyjść z kryzysu, musi tworzyć siły rozwojowe i przewagi konkurencyjne na przyszłość. Doraźna perspektywa przeciwdziałania skutkom kryzysu finansowego obejmująca okres 2–3 lat musi być zgodna z perspektywą wieloletnią i narzędziami realizacji celów strategicznych w drugiej dekadzie, po 2020 roku. Temu mają służyć m.in. działania proponowane w obszarze kapitału społecznego, gdyż z natury swojej są one wieloletnie. Podejmowanie tych działań jasno pokazuje dążenia Polski do stworzenia podstaw stabilnego stałego szybkiego wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego oraz uniknięcia dryfu rozwojowego, którym Polska, szczególnie w obliczu trwania kryzysu finansowego w krajach południa Europy i wolnego wzrostu w innych, jest zagrożona. **Silny kapitał społeczny sprzyja łatwiejszemu pokonywaniu trudności i podejmowaniu wyzwań globalnych, którym Polska będzie poddawana w perspektywie najbliższych 20 lat.**

Działania na rzecz wzmocnienia społecznego kapitału rozwoju, w tym wzrostu poziomu zaufania wiążą się bezpośrednio z pozostałymi celami określonymi w projekcie cywilizacyjnym Polska 2030. Nie będzie możliwe zwiększenie poziomu zaufania ludzi do instytucji bez realizacji działań związanych z usprawnieniem instytucji państwowych i administracyjnych – systemu sądownictwa, czy określenia standardów wykonywania i realizacji usług publicznych w innych obszarach życia społecznego i gospodarczego. Zmiana modelu działania administracji, nowy model realizacji usług publicznych będą sprzyjały podniesieniu kapitału społecznego i odwrotnie – większy poziom zaufania będzie wzmocniał skuteczność i efektywność działania administracji, sprzyjał likwidacji barier dla rozwoju biznesu, poprawie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki. Także realizacja działań i mechanizmów dyfuzji określonych w częściach np. dotyczących regionalnego wymiaru polityki rozwoju czy polityce transportowej, będą wzajemnie współdziałać z mechanizmami wzmocnienia kapitału społecznego, które muszą być uzależnione od poziomu rozwoju poszczególnych regionów i stosowanych mechanizmów dyfuzji rozwoju.

Relacje między poziomem kapitału społecznego, w szczególności zaufaniem oraz pozostałymi celami strategii są także dwustronne. Część działań wynika z zadań służących podnoszeniu jakości kapitału ludzkiego – w tym przede wszystkim edukacji. Działania służące spójności społecznej i zmianie narzędzi aktywnej polityki społecznej, będą sprzyjały inkluzji i budowaniu wspólnoty zdolnej do współdziałania na rzecz dobra wspólnego. Rozwój technologii komunikacyjnych i cyfrowych – wykorzystanie impetu cyfrowego – to z kolei jedno z podstawowych narzędzi wymiany informacji i wiedzy, niezbędnej do podejmowania decyzji i działań wspólnotowych.

Wzmocnienie kapitału społecznego, uznanie zaufania za istotny element życia społecznego, oznacza, że strategia rozwoju kraju uwzględni zmiany społeczne, zwraca uwagę na nowe wzory zachowań ludzi – model życia, kształtujące się nowe zawody, sposoby spędzania wolnego czasu, które wciąż się zmieniają. Ale wzmocnienie kapitału społecznego oznacza być może najważniejszą rzecz – czyli tworzenie szans i wykorzystywanie możliwości nowego młodego pokolenia – dobrze wykształconego, nastawionego na konsumpcję, zindywidualizowanego i uczestniczącego w

wymianie kulturowej, korzystającego z nowoczesnych technologii, w którym, relacje oparte na afirmacji indywidualizmu, pozwalają jednocześnie współdziałać i realizować określone długofalowe cele. Większa wartość kapitału społecznego będzie także sprzyjała poprawie sytuacji kobiet w Polsce, wyrównywaniu szans na rynku pracy, wykorzystaniu ich kompetencji i poszerzaniu ról społecznych.

Uwarunkowania – szanse i zagrożenia dla rozwoju kapitału społecznego

Kapitał społeczny nie powstaje samoistnie. Jest efektem działań i wieloletnich procesów. Kształtuje się w kilku obszarach.

Pierwszym istotnym obszarem, w którym kształtuje się zdolność do współpracy jest rodzina i jej kapitał kulturowy. Poziom tego kapitału, zdolność rodziców do kształtowania postaw dzieci, kształtowanie norm, wartości i postaw będzie w dużej mierze decydować o tym, czy dziecko zostanie wyposażone w społeczny kapitał rozwoju, czy też kapitał przetrwania i adaptacji. A kompetencje wychowawcze i kapitał kulturowy rodziny kształtuje się przede wszystkim w systemie edukacji oraz w interakcji z otoczeniem społecznym. Zagrożenia jakie z tym obszarem są związane wynikają z zagrożenia ubóstwem dla dzieci i rozwarstwienia społecznego oraz zmiany modelu rodziny².

Drugim obszarem, który należy wzmacniać, aby kapitał społeczny się kształtował, jest system szkolny. Jego poziom i charakter – przede wszystkim rozstrzygnięcie czy będzie to kapitał rozwojowy, czy też kapitał adaptacyjny i przetrwania - jest pochodną jakości edukacji oferowanej dzieciom, młodzieży, ale i dorosłym, np. w ramach systemu kształcenia przez całe życie. Ważne jest jak dobrze przygotowani i wykształceni nauczyciele współpracują z uczniami, do jakich technologii komunikacyjnych mają dostęp uczniowie, jakie metody uczenia są stosowane. Zagrożenia w tym obszarze to przede wszystkim przestarzały niedostosowany do wyzwań program kształcenia, nie nastawiony na budowanie kompetencji oraz niewystarczające wykorzystanie technologii³ w edukacji (nie tylko w nauce informatyki).

Trzecim obszarem kształtowania się kapitału społecznego jest praca i środowisko zawodowe. Tam w interakcji z ludźmi, w realizacji zadań zawodowych i relacjach opartych na kontrakcie, współpracy, relacjach zespołowych, również kształtuje się kapitał społeczny. Jego jakość zależy od jakości rynku pracy i różnorodnych doświadczeń zawodowych, ale przede wszystkim od interakcji z innymi ludźmi⁴.

Czwartym obszarem kształtowania się społecznego kapitału rozwoju jest przestrzeń publiczna i środowisko („trzecia przestrzeń”), czyli te miejsca, w jakich poszczególne osoby najczęściej przebywają, mające charakter nieformalny, dopuszczające nieformalną działalność. Od jakości tej przestrzeni, różnorodnych możliwości spędzania wolnego czasu, uczestnictwa w kulturze, dostępu do

² Szerzej na temat mechanizmów wzmacniania rodziny i kapitału ludzkiego w rozdziale *Kapitał Ludzki*.

³ Szerzej na temat mechanizmów zmian w edukacji w rozdziale *Kreatywność indywidualna i innowacyjna gospodarka, Kapitał Ludzki oraz Polska Cyfrowa*.

⁴ Problematyka rynku pracy poruszana jest w rozdziale *Kapitał Ludzki*.

wysokiej jakości technologii, ale także jakości rynku pracy, jego elastyczności i chłonności, zależy sposób postrzegania świata, ale także chęć do udziału w życiu publicznym, aktywność obywatelska ludzi i zdolność do bycia we wspólnocie. Dlatego w tym obszarze należy podkreślić także istotność jakości przestrzeni publicznej, kształtu debaty publicznej oraz możliwość wykorzystania nowoczesnych technologii jako ważnego narzędzia budowy zdolności współpracy i zaufania między ludźmi oraz między instytucjami państwa a obywatelami.

Rysunek 8.4 Obszary kształtowania się kapitału społecznego (opracowanie własne ZDS)



Kapitał społeczny ludzi kształtuje się w czterech najważniejszych obszarach – w rodzinie i na podstawie jej kapitału kulturowego, w szkole – w procesie edukacji, w pracy – w czasie kariery zawodowej oraz w interakcji z otoczeniem społecznym (przestrzeni i debacie publicznej).

Spółeczny kapitał rozwojowy kształtuje się nie tylko w różnych obszarach życia codziennego, ale jest to także proces wieloletni i długofalowy. Dlatego proces wzmacniania społecznego kapitału rozwoju i podniesienia poziomu zaufania ludzi do siebie musi przewidywać działania systemowe w pierwszym okresie realizacji, a w drugim dywersyfikować narzędzia, dostosowując je do potrzeb i oczekiwań poszczególnych grup społecznych i wiekowych. Budowanie podstaw społecznego kapitału rozwoju w pierwszym okresie wymaga oczywiście dostosowywania działań ze względu na różnorodność regionów w Polsce i różny poziom kapitału oraz uwzględniania trendów rozwojowych zarówno w dużych miastach i polskich metropoliach, jak i na terenach wiejskich i w małych miasteczkach. Niemniej w pierwszym okresie możliwa jest realizacja wielu celów ogólnych.

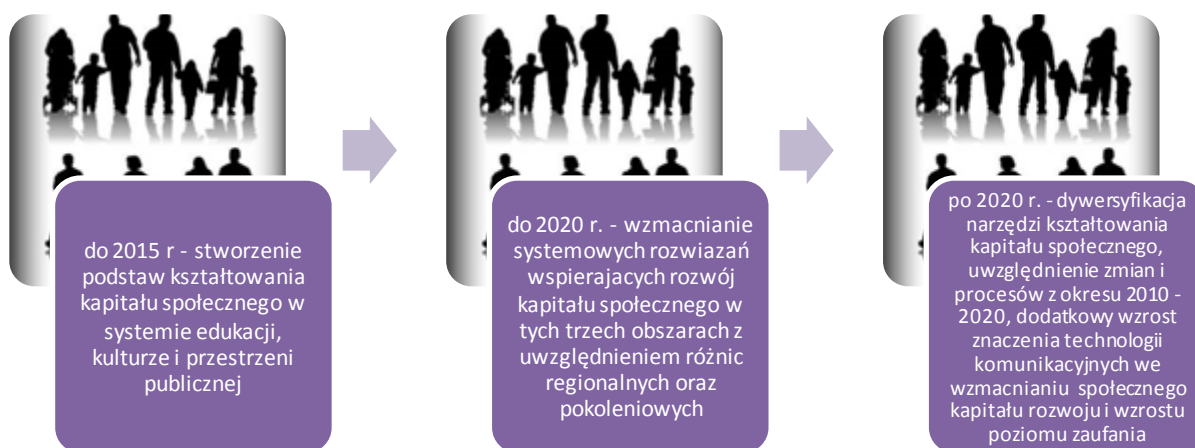
W okresie po 2020 r. niezbędne będzie zdefiniowanie kolejnych zadań, wynikających ze zmieniających się wzorców kulturowych i norm zachowań, które będą m.in. efektem działań podejmowanych w pierwszych 10 latach realizacji strategii. Konieczne będą działania służące zdefiniowaniu przestrzeni publicznej, która w równym stopniu będzie przestrzenią realną jak i wirtualną. Drugi obszar działań będzie wynikał ze zmian społecznych zachodzących w poszczególnych regionach kraju. Rozpowszechniać się będzie nowy model życia na wsi, w którym rolnictwo i praca w gospodarstwie rolnym przestaną stanowić podstawowe źródło utrzymania oraz nowe typy zawodów. Kluczowe dla rozwoju społecznego będzie jakość i dostępność usług publicznych świadczonych przez państwo. W tym sensie – kapitał społeczny ma ścisły związek z jakością administracji państwowej i lokalnej. Im państwo jest mniej sprawne, tym niższy jest rozwojowy kapitał społeczny. Związany jest on bowiem z zaufaniem do państwa, a nie tylko ludzi do siebie.

Kluczowe, z punktu widzenia wzmacniania kapitału społecznego, będzie budowanie pozytywnych relacji między przedstawicielami różnych grup społecznych, a także inwestowanie w ukryty wciąż

potencjał osób młodych oraz w pełniejsze wykorzystanie przewag konkurencyjnych kobiet (lepsze wykształcenie, dłuższy oczekiwany czas życia, częstsze podnoszenie posiadanych kwalifikacji). Właśnie te grupy w przyszłości mogą stanowić podstawę społecznego kapitału rozwoju Polaków.

Ramowy trzyetapowy harmonogram działań na rzecz wzmacniania społecznego kapitału rozwoju, w tym wzrostu zaufania przedstawia poniższy rysunek.

Rysunek 8.5 Ramowy plan działań w obszarze wzmacniania społecznego kapitału rozwoju i wzrostu zaufania w latach 2010 – 2030



Źródło grafiki: www.esf.org

Ważnym zadaniem jest także objęcie działaniami nie tylko osób młodych, uczestniczących teraz w systemie edukacyjnym i posiadających już umiejętności wykorzystania technologii, ale także osób starszych oraz grup wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym i cywilizacyjnym w przyszłości (nowe rodzaje wykluczeń społecznych). **Wysokiej jakości kapitał społeczny będzie np. związany z możliwościami wprowadzenia „silver economy” w przyszłości.** Bez wysokiego poziomu zaufania, budowanie rynku pracy wykorzystującego potencjał osób starszych oraz kształtowanie sfery usług kierowanych do osób powyżej 50 roku życia będzie utrudnione. A będzie to niezbędne w Polsce, w której procesy demograficzne powodują szybkie starzenie się społeczeństwa, a obecny model rynku pracy jest niewystarczający elastyczny wobec osób w wieku 50+.

Działania podejmowane w ramach Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju muszą także antycypować zmiany modelu spędzania wolnego czasu za 10 lat, kształtowanie się nowych trendów społecznych i obyczajowych. Skuteczne wzmacnianie społecznego kapitału rozwoju oznacza bowiem wzmacnianie istniejących mechanizmów, wykorzystanie istniejącego kapitału kulturowego oraz naturalnego i niezwykle szybkiego procesu zmian technologicznych na rzecz wzmacniania wspólnoty i współpracy.

Cel jakim jest wzrost społecznego kapitału rozwoju służy przede wszystkim realizacji decyzji dwudziestej piątej - Wprowadzić warunki prawne, organizacyjne i finansowe, etapami do 2030 r., dla wzmacniania postaw związanych z otwartością, aktywnością społeczną, zdolnością do współpracy, wzrostem zaufania, poprzez praktykę działania administracji publicznej, współpracę i wzmacnianie finansowe i instytucjonalne organizacji pozarządowych, promocję zachowań

prospołecznych i aktywności obywatelskiej, udostępnianie przestrzeni publicznej dla aktywności indywidualnej i społecznej. Pośrednio także decyzjom 9, 11, 13, 16 i 24.

Wzrost społecznego kapitału rozwoju

9. Zmienić model świadczenia usług publicznych (po dokonaniu audytu) w podstawowych obszarach (m.in. poprzez zewnętrzne kontraktowanie usług), aby poprawić ich skuteczność, efektywność finansową i jakość, a także zmodyfikować system pomocy społecznej tak, aby zasiłki i świadczenia w rzeczywisty sposób przyczyniały się do wychodzenia z wykluczenia społecznego oraz wspierały podejmowanie zatrudnienia.

11. Zapewnić powszechną dostępność i wysoką jakość opieki oraz edukacji w przedszkolach i szkołach wszystkich poziomów i typów oraz ich zorientowanie na pobudzanie kreatywności dzieci i młodzieży oraz przygotowanie do uczenia się przez całe życie, przy wykorzystaniu technologii informacyjno – komunikacyjnych (TIK) jako powszechnego narzędzia edukacyjnego, przy jednoczesnym zwiększaniu atrakcyjności zawodu nauczyciela oraz kształceniu nawyku korzystania z dóbr kultury.

13. Wdrożyć warunki dla uzyskania prorozwojowego impetu cyfrowego, w tym powszechności dostępu i korzystania z szerokopasmowego Internetu w 2015 r., wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) we wszystkich sektorach gospodarki, stworzenie warunków dla podaży wysokiej jakości treści publicznych, także poprzez udostępnienie w Sieci otwartych zasobów publicznych oraz wprowadzenie takich regulacji technologii cyfrowych, które służyć będą rozwojowi sieciowych form życia publicznego i kapitału społecznego.

16. Wzmocnić warunki instytucjonalne i ekonomiczne (etapami do 2030 r.) dla spójności terytorialnej pomiędzy regionami, wewnątrz regionów (wykorzystując ich potencjał miejski), jak i wewnątrz miast (przeciwdziałanie degradacji niektórych dzielnic). W okresie do 2020 r. - wzmocnić potencjał rozwojowy obszarów peryferyjnych poprzez inwestycję w infrastrukturę transportową i telekomunikacyjną i inwestycje w edukację, usługi publiczne, lokalną infrastrukturę i wspieranie przedsiębiorczości.

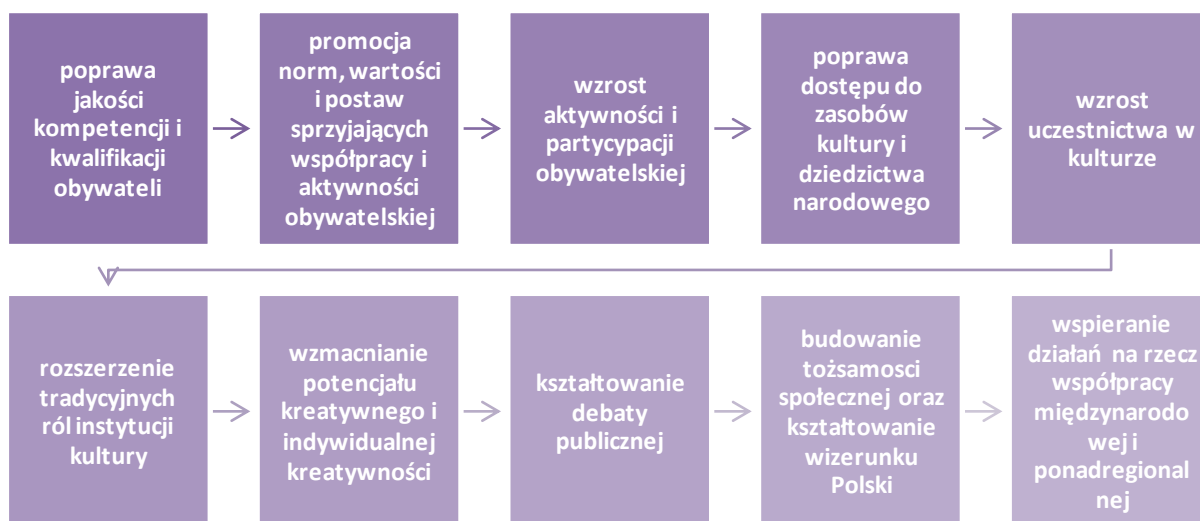
24. Usprawnić działania państwa w relacjach z obywatelami poprzez e-administrację, poprawę procesów stanowienia prawa, nowy model zaangażowania obywateli w proces sprawowania władzy oraz poprzez wykorzystanie TIK i metod otwartego rządu (sukcesywnie do 2015 r.), a także wdrożyć nowy model zarządzania sądami, wprowadzić pełną dostępność orzeczeń sądowych, uprościć procedury sądowe pod względem ich efektywności i kosztów.

Cele szczegółowe służące wzrostowi społecznego kapitału rozwoju i zaufania między ludźmi

Konieczność podejmowania działań równoległe w trzech obszarach powoduje, że realizacja celu strategicznego wymaga wskazania celów szczegółowych, w ramach których podejmowane będą działania na rzecz celu strategicznego. Cele te, to:

1. poprawa jakości kompetencji i kwalifikacji obywateli;
2. promocja norm, wartości i postaw sprzyjających współpracy i aktywności obywatelskiej;
3. wzrost aktywności i partycypacji obywatelskiej we wszystkich grupach społecznych i wiekowych;
4. poprawa dostępu do zasobów kultury i dziedzictwa narodowego;
5. wzrost uczestnictwa w kulturze;
6. rozszerzenie tradycyjnych ról instytucji kultury;
7. wzmacnianie potencjału kreatywnego - sektora kreatywnego, przedsiębiorstw kreatywnych i indywidualnej kreatywności;
8. kształtowanie debaty publicznej z wykorzystaniem nowoczesnych technologii;
9. Budowanie tożsamości społecznej i narodowej oraz kształtowanie wizerunku Polski opartego na otwartości, kreatywności i tolerancji;
10. wspieranie działań na rzecz współpracy międzynarodowej i ponadregionalnej.

Rysunek 8.6 Dziesięć celów szczegółowych składających się na cel strategiczny jakim jest wzrost społecznego kapitału rozwoju służącego współpracy



Cele operacyjne służące realizacji celu strategicznego i celów szczegółowych – rekomendacje działań

1. Cel szczegółowy – poprawa jakości kompetencji i kwalifikacji obywateli

Kluczowym elementem rozwoju kapitału społecznego jest stworzenie podstaw do jego wzmacniania poprzez podniesienie kompetencji obywateli w zakresie umiejętności współpracy i podejmowania wspólnych działań. Na realizację tego celu szczegółowego składają się następujące cele operacyjne:

- 1.1. Stworzenie programu edukacji obywatelskiej odpowiadającego na wyzwania nowoczesnego społeczeństwa cyfrowego.** Program taki służyć ma kształceniu kompetencji niezbędnych do funkcjonowania w życiu społecznym i publicznym. Taki program powinien obejmować kształcenie postaw obywatelskich, ale także np. ekologicznych, medialnych. Warunkiem powodzenia zmiany systemu edukacji i kształcenia ustawicznego jest wprowadzenie zasad pracy zespołowej oraz kilkumiesięcznych (nawet rocznych) projektów edukacyjnych, jako jednej z podstawowych metod nauczania i prowadzenia zajęć przedmiotowych w szkole od najmłodszych klas. Obowiązek realizowania projektów jako jednej z głównych form realizacji celów edukacyjnych powinien zostać wpisany przez MEN do podstaw programowych kształcenia ogólnego, a efekty realizacji tych projektów powinny być uwzględniane na świadectwach szkolnych. Projekty zespołowe będą służyć wzmacnianiu kompetencji społecznych. Będą także służyć poprawie umiejętności współdziałania, wspólnego rozwiązywania problemów przez dzieci, wzmocni postawy partycypacyjne i pozwoli na kształtowanie umiejętności uczestnictwa w grupach społecznych.
- 1.2. Przygotowanie i wdrożenie programu wykorzystania technologii w szkołach.** Z punktu widzenia dostępu do wiedzy, a także ułatwiania komunikacji pomiędzy uczniami, nauczycielami i rodzicami niezbędne jest spowodowanie, aby technologie komunikacyjne i informacyjne stosowane były podczas wszystkich zajęć edukacyjnych w szkole, a nie w formie oddzielnego przedmiotu o nazwie „informatyka”. Konieczne jest wdrożenie przez MEN strategii wykorzystania tych technologii w szkołach obejmującej tworzenie cyfrowych zasobów do nauczania edukacji obywatelskiej, portali umożliwiających różne formy komunikacji pomiędzy nauczycielami, uczniami, rodzicami i innymi osobami włączonymi w proces edukacyjny (np. zewnętrzni eksperci pomagający uczniom) oraz systemu szkoleń dla nauczycieli przygotowujących ich do korzystania z technologii.
- 1.3. Urealnienie roli samorządu szkolnego.** Szkoła powinna w większym stopniu korzystać z instytucji samorządu szkolnego. Jest to podstawowy mechanizm osvajania dzieci z zasadami demokracji przedstawicielskiej. Stanie się to możliwe jeżeli administracja szkoły będzie rozliczana ze współpracy z samorządem szkolnym. Szkoła powinna być także rozliczana z wprowadzenia i realizacji programów edukacji obywatelskiej, edukacji ku otwartości na innych, w tym na mniejszości etniczne, religijne, rasowe.

Projekt kluczowy VIII.1 : Przygotowanie i wprowadzenie programu edukacji obywatelskiej na wszystkich poziomach edukacji.

1. Okres realizacji: 2012–2015 i kontynuacja po 2015 r.
2. Sposoby realizacji:
 - a. wprowadzenie do ustawodawstwa polskiego pojęcia edukacji obywatelskiej;
 - b. przygotowanie we współpracy z partnerami społecznymi, w procesie konsultacji społecznych programu edukacji obywatelskiej dla dzieci i młodzieży (rząd, samorządy, organizacje społeczne, eksperci);
 - c. przeprowadzenie pilotażu realizacji programu w szkołach podstawowych, gimnazjalnych oraz średnich (liceum, szkoły zawodowe);
 - d. wprowadzenie obowiązkowych zajęć z zakresu edukacji obywatelskiej (w tym kulturowej, medialnej, ekologicznej, etc.) do programów zajęć na wszystkich szczeblach edukacji (przedszkole – szkoła średnia);
 - e. przygotowanie i wdrożenie specjalnego programu kształcenia nauczycieli przygotowującego do prowadzenia zajęć z tego zakresu oraz przygotowanie odpowiednich narzędzi edukacyjnych dla uczniów.

Projekt służy realizacji decyzji 11, 12,13, 15, 16, 25.

2. Cel szczegółowy - promocja norm, wartości i postaw sprzyjających współpracy i aktywności obywatelskiej

Ważne jest, aby normy i wartości sprzyjające aktywności obywatelskiej i współpracy były proponowane od najwcześniejszych lat życia. Dlatego także ważne są cele do realizacji już na etapie dzieciństwa, ale także ich utrwalenie w postaci działań na rzecz dorosłych.

2.1. Powszechne wprowadzenie projektów społecznych do programów nauczania. W ramach tych programów dzieci realizować będą projekty dla swoich lokalnych społeczności - gmin, szpitali, ośrodków pomocy, mniejszości, współpracować z organizacjami pozarządowymi, instytucjami publicznymi takimi jak biblioteki, gminne ośrodki kultury, muzea, a także działać jako wolontariusze. Zadanie takie rozliczane będzie przez zreformowany nadzór pedagogiczny, nastawiony na pomoc szkołom w planowaniu tego typu działań. Ten mechanizm także poprawi zdolność do współdziałania, ale przyczyni się także do wzrostu aktywności obywatelskiej w przyszłości.

2.2. Wprowadzenie do ustawodawstwa określenia „edukacja obywatelska”. Edukacja obywatelska dla dorosłych, wymieniana jako jeden z celów działania w zakresie wzmocnienia kapitału ludzkiego, jest już zadaniem realizowanym przez wiele organizacji pozarządowych. Jednak ze względu na brak jego definicji w ustawie o działach administracji państwowej, nie jest obecnie możliwe znalezienie po stronie instytucji publicznych partnera dla działań NGOs. Dlatego działaniem niezbędnym jest wprowadzenie do ustawodawstwa określenia „edukacja obywatelska”.

2.3. Realizacja programów edukacji obywatelskiej we współpracy z organizacjami pozarządowymi. W edukację obywatelską dorosłych włączyć muszą się instytucje publiczne (szkoły, biblioteki, szkoły wyższe itp.), które – zwłaszcza na terenach wiejskich – dysponują odpowiednimi zasobami ludzkimi oraz technologicznymi, a przede wszystkim infrastrukturą,

do prowadzenia tego typu edukacji, a dla których nie ma alternatyw dostępnych w dużych miastach. To te instytucje są naturalnym partnerem NGOs w realizacji tego typu projektów. Ich aktywność w tym obszarze łączy się także bezpośrednio z innym celem szczegółowym jakim jest rozszerzenie ról instytucji kultury.

- 2.4. Realizacja ogólnokrajowego programu edukacji cyfrowej.** Istotne jest również, aby dorośli mieli dostęp do wiedzy i różnych form edukacji dostępnych za pośrednictwem technologii komunikacyjnych i informacyjnych. Główną przeszkodą – zwłaszcza na terenach wiejskich – jest tu zdiagnozowany w badaniach brak potrzeby korzystania z Internetu oraz brak umiejętności korzystania z technologii. By temu zaradzić potrzebny jest ogólnokrajowy program edukacji cyfrowej realizowany przez instytucje publiczne (w tym zwłaszcza działające lokalnie instytucje, w których w ostatnich latach inwestowano w dostępne publicznie komputery i Internet: szkoły, biblioteki, ochotnicze straże pożarne) oraz organizacje pozarządowe.
- 2.5. Prowadzenie programów wolontariatu pracowniczego w urzędach administracji centralnej i samorządowej.** To tani i efektywny sposób aktywizacji pracowników na rzecz dobra wspólnego. Programy tego typu są realizowane w firmach prywatnych. W ich ramach pracownicy uzyskują wsparcie finansowe od pracodawcy na rzecz podejmowanych przez siebie i realizowanych inicjatyw społecznych.

Projekt kluczowy VIII.2: Wprowadzenie projektów społecznych do programów nauczania

1. Okres realizacji: 2012–2015 i kontynuacja po 2015 r.
2. Sposób realizacji:
 - a. wprowadzenie ogólnopolskich i regionalnych programów praktyk i wolontariatu dla uczniów gimnazjów i szkół średnich w organizacjach pozarządowych, instytucjach samorządu terytorialnego i administracji publicznej;
 - b. promocja projektów współpracy szkół i organizacji pozarządowych w realizacji kampanii i akcji społecznych w lokalnych społecznościach;
 - c. organizacja ogólnopolskich konkursów na realizację projektów społecznych przez szkoły we współpracy z samorządami i organizacjami pozarządowymi;
 - d. promocja współpraca między szkołami w zakresie realizacji wspólnych projektów.

Projekt służy realizacji decyzji 11, 12, 15, 16, 25.

3. Cel szczegółowy – wzrost aktywności i partycypacji obywatelskiej

- 3.1. Ułatwienie procesu zrzeszania się obywateli.** To ważne działanie, które powinno umożliwić realizację celów publicznych. Służyć temu powinna zmiana prawa o stowarzyszeniach ułatwiająca powołanie stowarzyszenia przez mniejszą grupę osób oraz uproszczenie zasad sprawozdawczości dla organizacji o niewielkim budżecie przeznaczanym na działalność statutową. To pozwoli na uzyskiwanie formalnej organizacji niewielkim grupom społecznym, powoływanie większej liczby stowarzyszeń ad hoc, dla realizacji niewielkich jednorazowych celów, ale na tyle istotnych, że niezbędne jest przekształcenie nieformalnej aktywności obywatelskiej w organizację. Zmiany legislacyjne powinny iść w parze z powszechną

edukacja na temat praw obywatelskich, dostępną w szkołach oraz w ramach programów kształcenia ustawicznego.

- 3.2. Ułatwienie zrzeszania się fundacji.** Ważne z punktu widzenia wzmocnienia sektora organizacji pozarządowych jest także ułatwienie zrzeszania się fundacji. Sektor pozarządowy powinien być dla administracji publicznej ważnym partnerem debaty publicznej. Wymaga to jednak od organizacji skuteczności, stabilności oraz możliwości powoływania podmiotów reprezentujących głos tych organizacji w tej debacie. Obecnie fundacje nie mają prawa do samodzielnego zrzeszania się, przez co ich głos w debacie nie jest dostrzegany i nie stanowią tym samym wspólnie ze stowarzyszeniami wystarczająco silnego partnera w dyskusji dla sektora administracji publicznej lub przedsiębiorców. Instytucjonalizacja umożliwiająca partycypację w debacie publicznej jest niezbędnym procesem, który powinien zajść w kolejnych 5–10 latach.
- 3.3. Ułatwienie finansowania inicjatyw społecznych z budżetu.** Służyć temu ma wprowadzony do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mechanizm tzw. inicjatywy społecznej. Krótki czas obowiązywania nowej ustawy powoduje, że trudno jest w tej chwili określić skuteczność tego mechanizmu. Proste przekazywanie środków na obywatelskie inicjatywy ad hoc pozwalają na szybkie podejmowanie decyzji, a przede wszystkim podejmowanie spontanicznej aktywności obywatelskiej w sytuacjach np. kryzysów i zagrożeń takich jak: powódź, susza, etc.
- 3.4. Wprowadzenie mechanizmów finansowych promocji samorządów efektywnie współpracujących z organizacjami pozarządowymi.** Dla pobudzenia współpracy między sektorem administracji publicznej, np., samorządami a organizacjami pozarządowymi, należy wprowadzić mechanizmy finansowe, które będą promować samorządy współpracujące i dobrze oceniane przez organizacje pozarządowe i grupy obywateli, czyli zarówno zlecające zadania publiczne do realizacji organizacjom, ale przede wszystkim te, które włączają w sposób skuteczny obywateli i organizacje do procesów konsultacji. Mechanizm promocji finansowej powinien szczególnie uwzględniać działania mające na celu zwiększenie partycypacji mieszkańców w podejmowaniu decyzji (modele deliberacyjne, usprawnienie systemu informowania o sprawach lokalnych, lepsze informowania o wyborach).

Projekt kluczowy VIII.3: *Uproszczenie mechanizmów zrzeszania się formalnego i nieformalnego ludzi poprzez ograniczenie procedur i obciążeń dla stowarzyszeń i inicjatyw obywatelskich*

1. Czas realizacji: od 2012 r.
2. Sposoby realizacji:
 - a. wprowadzenie zmiany do ustawy o stowarzyszeniach pozwalających na formalne powołanie stowarzyszenia przez mniejszą niż obecnie liczbę osób;
 - b. wprowadzenie zmiany do ustawy o stowarzyszeniach upraszczających sprawozdawczość niewielkich stowarzyszeń;
 - c. dopuszczenie w ustawie o fundacjach możliwości zrzeszania się fundacji;
 - d. promocja możliwości korzystania z inicjatywy obywatelskiej wynikającej z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;

Projekt służy realizacji decyzji 15, 16, 25.

- 3.5. Zwiększenie możliwości korzystania z obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na poziomie lokalnym.** Dla poprawy aktywności obywateli należy zwiększyć możliwości korzystania z obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na poziomie lokalnym np. poprzez wpisanie jej do ustaw samorządowych i określenie wymaganej liczby podpisów potrzebnych do zgłoszenia inicjatywy uchwałodawczej na zasadzie określonego % liczby mieszkańców uprawnionych do głosowania (w tej chwili od władz lokalnych zależy to, czy taka inicjatywa może mieć miejsce i jaka jest wymagana liczba podpisów).
- 3.6. Ułatwienie korzystania przez obywateli z referendum.** Z tych samych względów co zwiększenie możliwości korzystania z obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej należy ułatwić korzystanie przez obywateli z referendum poprzez np. wprowadzenie dwóch typów referendów: 1 mln podpisów - referendum automatyczne, 150-200 tys. podpisów – referendum przy okazji najbliższych wyborów. To wywoła wśród ludzi poczucie większego wpływu na sprawy publiczne.
- 3.7. Wprowadzenie nowoczesnych metod komunikowania się administracji publicznej z obywatelami.** Obecne zaawansowanie technologiczne pozwala na wprowadzenie metod internetowych komunikowania się administracji publicznej z obywatelami (zmiana BIP, wprowadzenie konsultacji elektronicznych, wprowadzenie obowiązku głosowania imiennego na wszystkich szczeblach władzy oraz publikowania wyników wszystkich imiennych głosowań w BIP). Stworzenie i prowadzenie przez rząd interaktywnego portalu służącego komunikacji nt. spraw państwa z młodzieżą jest również prostym i łatwym w realizacji sposobem pobudzenia partycypacji obywatelskiej. Wzrostowi jakości i intensywności dialogu społecznego służą również projekty typu „open government” - na przykład poprzez udostępnianie zbiorów danych publicznych. Rząd i samorzady powinny również aktywnie wspierać budowę portali informacyjno–społecznościowych, a także portali monitorujących aktywność radnych, posłów, parlamentarzysty, służb miejskich, organów administracji publicznej etc. i zmuszających ich do wejścia w interakcję z obywatelem (portale typu Fixmystreet, theyworkforyou, seehowtheyvote, etc.). Internet jest kluczem zwiększania partycypacji. Jest także środkiem kształtowania nowej przestrzeni publicznej, w której tworzą się nowe środowiska i nowe aktywne w świecie także rzeczywistym grupy społeczne i grupy nacisku.
- 3.8. Podjęcie działań na rzecz zwiększenie udziału obywateli w wyborach powszechnych.** Dla wzmocnienia aktywności obywatelskiej niezbędne jest podjęcie szeregu działań na rzecz podniesienia frekwencji wyborczej.
- 3.8.1. Opracowanie programu i prowadzenie stałej polityki informacyjnej nt. wyborów,** dotyczącej zarówno kompetencji wybieranych organów, jak i daty oraz sposobów głosowania.
- 3.8.2. Wprowadzenie projektów profrekwencyjnych do szkół i prowadzenie edukacji dla dorosłych,** w tym kampanii w mediach.
- 3.8.3. Zmiana roli Państwowej Komisji Wyborczej,** która nie tylko powinna organizować wybory i czuwać nad ich prawidłowym przebiegiem, ale zajmować się działalnością informacyjną i edukacyjną dotyczącą wyborów. Taki model komisji wyborczych funkcjonuje w innych krajach demokratycznych (Instytut Spraw Publicznych proponuje, aby w ramach PKW funkcjonowało, tak jak dotychczas Krajowe Biuro Wyborcze i nowy organ: Państwowy Instytut Wyborczy funkcjonujący na podobnych zasadach, jak

Krajowe Biuro Wyborcze). Propozycje ISP można potraktować jako wyjściową do opracowania modelu PKW przez rząd.

3.8.4. Wprowadzenie zestandaryzowanej formy informowania obywateli o wyborach lokalnych i kandydatach przez samorządy lokalne oraz wdrożenie nowych metod głosowania w wyborach powszechnych (głosowanie korespondencyjne, przeprowadzenie pilotażu głosowania przez Internet), wydłużenie czasu głosowania (głosowanie dwudniowe), udogodnienia dla osób niepełnosprawnych (dostosowanie lokali wyborczych). Obecnie w Polsce tylko 1 lokal na 5 dostosowany jest do potrzeb wyborców niepełnosprawnych. Potrzebny jest ustawowy nakaz dla władz samorządowych przeglądu lokali wyborczych i odpowiednie zapisy w prawie wyborczym; udogodnienia dla wyborców niewidomych.

3.8.5. Ułatwienie w korzystaniu z biernego prawa wyborczego. Prawo wyborcze powinno także ułatwiać obywatelom, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, korzystanie z biernego prawa wyborczego. Będzie to służyło „odpartyjnieniu” wyborów lokalnych. Pierwsze kroki zostały już w tym celu postawione, ale ważne jest dalsze popularyzowanie i wprowadzenie (wzorem Niemiec) dla partii finansowanych z budżetu państwa systemu prawyborów dla kandydatów na listy wyborcze, w których głosują członkowie partii. Z jednej strony służyć to będzie poprawie jakości wyborów i kandydatów, ale może to również zachęcać do członkostwa w partiach politycznych.

3.8.6. Z punktu widzenia obywateli oraz jakości polityki w Polsce wskazane jest wprowadzenie do prawa wyborczego mechanizmów zwiększających bezpośredni kontakt komitetów wyborczych i kandydatów z wyborcami, np. poprzez **ograniczenie wydatków na reklamę z 80% do 50% budżetu kampanii.**

Projekt kluczowy VIII.4: *Promocja aktywności politycznej i obywatelskiej ludzi (poprzez kampanie społeczne, wykorzystywanie nowoczesnych technologii, wprowadzanie nowych technik głosowań i komunikowania się administracji z obywatelami)*

1. Czas realizacji: 2012–2020 i kontynuacja po 2020 r.
2. Sposoby realizacji:
 - a. promocja aktywności politycznej poprzez kampanie informacyjne i społeczne dot. udziału w wyborach wszystkich szczebli (np. Twój Głos, Twój Wybór, Zmień Kraj, idź na wybory, etc.);
 - b. wprowadzenie do programu edukacji obywatelskiej programów pro frekwencyjnych, symulacji wyborczych, uaktywnienia roli uczniów w zarządzaniu szkołą (zwiększenie roli samorządu szkolnego);
 - c. wprowadzenie zasad inicjatywy uchwałodawczej na poziomie samorządowym (gminy);
 - d. uproszczenie mechanizmu informowania mieszkańców o wyborach poprzez wprowadzenie technik telekomunikacyjnych do tych zasad;
 - e. rozszerzenie technik głosowania, udziału w referendach – głosowanie dwudniowe, przez Internet, listowne.

Projekt służy realizacji decyzji 13, 15, 16, 25.

3.9. Wzmocnienie instytucjonalne sektora organizacji pozarządowych. Jednym ze sposobów zwiększenia partycypacji obywatelskiej jest wzmocnienie instytucjonalne sektora NGOs.

3.9.1. Rekomendowane tutaj jest **zdywersyfikowanie źródeł finansowania działalności organizacji pozarządowych** powołanie **regionalnych funduszy finansujących działalność organizacji pozarządowych**, do których aplikacja będzie odbywała się w formie konkursów oraz przeznaczenie co roku określonej kwoty na budowanie kapitałów żelaznych wybranych w konkursach regionalnych lub ogólnopolskich organizacji.

3.9.2. Zmiana mechanizmu tzw. 1%. Siedem lat obowiązywania ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie wskazuje na konieczność dokonania zmian w systemie funkcjonowania mechanizmu 1%. Obecnie środki przekazywane do organizacji pp trafiają w większości do kilkunastu największych organizacji. Co więcej organizacje niektóre stały się jedynie pośrednikiem między podatnikami a konkretnymi osobami indywidualnymi, które otrzymują pomoc finansowaną w ramach tego mechanizmu. Pożytek publiczny stał się pożytkiem prywatnym. Wymaga debaty przyszłość funkcjonowania tego mechanizmu, który powinien być mechanizmem przejściowym oraz debaty o tym, jak wykorzystać środki, które nie zostają rozdysponowane przez podatników, a mieszczą się w 1% dochodów budżetu państwa z PIT. Mechanizmem wzmacniającym sektor organizacji pozarządowych byłoby przeznaczenie w systemie konkursowym tych środków na kapitały żelazne organizacji grantodawczych i parasolowych. Zapewniłoby to stabilność ich funkcjonowania, stałoby się także dodatkowym źródłem finansowania innych organizacji.

3.9.3. Ważnym dla organizacji krokiem, ku większej swobodzie i sprawności działania będzie **uproszczenie zasad sprawozdawczości** (np. tylko jedno sprawozdania dla fundacji posiadającej status opp) oraz **wprowadzenie uproszczeń rejestracyjnych podczas powoływania organizacji do życia** poprzez wprowadzenie wymogu informowania organizacji, co powinna zmienić lub uzupełnić w przypadku odmowy rejestracji ze względu na uchybienia formalne oraz wprowadzenie obligatoryjności uzasadniania decyzji odrzucania wniosków przedkładanych do KRS z informacją, w którym miejscu został popełniony przez wnioskodawców błąd.

3.9.4. Jednym z ostatnich podstawowych zadań będzie **ograniczenie wymogu ubiegania się o pozwolenie na przeprowadzenie zbiórki publicznej** do zbierania ofiar w gotówce i naturze.

Projekt kluczowy VIII.5: Zmiana zasad finansowania organizacji pozarządowych z budżetu państwa poprzez wprowadzenie zasady finansowania inicjatyw nowatorskich i innowacyjnych oraz tworzenie zachęt dla filantropii prywatnej i korporacyjnej

1. Czas realizacji: 2015 – 2030
2. Sposób realizacji:
 - a. ograniczenie zakresu definicji zbiórki publicznej wymagającej zezwolenia do zbierania ofiar w gotówce i naturze i wyłączenie z tego zakresu informacji o działalności organizacji podawanych do publicznej wiadomości np. za pośrednictwem strony www;
 - b. przeprowadzenie dyskusji publicznej o zasadach działania mechanizmu 1% i wprowadzenie zmian umożliwiających eliminację patologii (przeznaczanie 1% na użytek prywatny, obchodzenie prawa przez organizacje, które utraciły prawo do pozyskiwania środków z tego źródła);
 - c. powołanie regionalnych funduszy finansowania organizacji pozarządowych i aktywności obywatelskiej i stopniowe zwiększanie wartości ich finansowania po 2020 r..

Projekt służy realizacji decyzji 9 i 25.

4. Cel szczegółowy – poprawa dostępu do zasobów kultury i dziedzictwa narodowego

- 4.1. **Realizacja programu cyfryzacji zasobów kultury.** Jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed Polską w najbliższych latach jest z jednej strony zabezpieczenie posiadanych zbiorów, a z drugiej jak najszersze ich udostępnienie publiczności i ewentualnym użytkownikom. Digitalizacja to nowoczesne narzędzie konserwatorskie, służące ochronie dziedzictwa kulturowego i jednocześnie gwarancja upowszechnienia dostępu. Dlatego nowe zadania, realizowane obok już istniejących, takie jak narodowy program cyfryzacji ma skoordynować rozproszone działania prowadzone przez różne podmioty oraz określić i zagwarantować standard digitalizacji. Digitalizacji powinny podlegać zarówno muzealia i archiwalia, jak i bieżące treści kulturowe „zrodzone w postaci cyfrowej” – *born digital*. Z punktu widzenia zachowania dziedzictwa istotne jest także, by digitalizacji podlegały zbiory unikatowe i te zasoby, które ulegają szybkiemu zniszczeniu (nawet wytworzone w okresie ostatnich 20–30 lat).
- 4.2. **Zapewnienie dostępu do różnych zasobów kultury.** Digitalizacja nie jest jedynym sposobem zwiększania dostępności kultury i dziedzictwa narodowego. Kluczowa jest rola podmiotów publicznych, prywatnych i pozarządowych w realizacji tych działań, które służą poprawie dostępności zasobów kultury. Odpowiednie finansowanie publikacji, przygotowanie i przeprowadzenie procedury legislacyjnej dotyczącej ustawy o otwartych zasobach, transmisje internetowe, radiowe i telewizyjne pokazów, wydarzeń kulturalnych także stanowią mechanizmy udostępniania zasobów. W tym przypadku jest to bezpośrednio powiązane z edukacją cyfrową i zdolnością ludzi do korzystania z Internetu.
- 4.3. **Zapewnienie jakości informacji w postaci cyfrowej.** Nowoczesnej technologii komunikacji, sieć 2.0, blogi, serwisy społecznościowe z jednej strony wspierają i ułatwiają w niedostępnym wcześniej sposób komunikację i wymianę wiedzy, ale jednocześnie wprowadzają wiele chaosu i brak rzetelności informacji. Dlatego treści udostępniane publicznie powinny być

rzetelne, pełne i wysokiej jakości. Finansowanie zapewnione powinno być jedynie tym projektom, które zawierają w sobie mechanizm weryfikacji treści.

- 4.4. Cyfryzacja zasobów bibliotek.** Osobny program cyfryzacji księgozbiorów powinien zostać przygotowany dla bibliotek publicznych. Projekt taki powinien być realizowany w sposób otwarty, oferując spójny system digitalizacji zbiorów, koordynowany przez jeden podmiot. To te instytucje stanowią ogromną sieć ośrodków łatwo dostępnych i pozostających w bezpośrednim kontakcie z odbiorcami kultury. Dlatego ogromny nacisk należy położyć na ich unowocześnienie i konsekwentnie realizować projekty nowe lub wspierać finansowo te programy które już są realizowane, przez inne organizacje i instytucje. Dostęp on-line jest szansą na zrównanie dostępu do informacji dla osób starszych lub niepełnosprawnych. Pozwoli to przewyższać bariery przestrzenne – trudności komunikacyjne i korzystać z tych zasobów na miejscu, albo w domu. Jednak taki program musi być powiązany z działaniami podejmowanymi w ramach projektu Polski Cyfrowej.

Projekt kluczowy VIII.6: *Udostępnienie za pośrednictwem Internetu treści objętych domeną publiczną przez państwowe archiwa i biblioteki publiczne*

1. Czas realizacji: 2012-2030.
2. Sposoby realizacji:
 - a. digitalizacja treści publicznych poprzez systematyczne wprowadzanie programu cyfryzacji zasobów kultury i tych „born digital” oraz innych wg ujednoliconego standardu;
 - b. archiwizacja archiwaliów w postaci cyfrowej i udostępnianie w otwartym dostępie;
 - c. udostępnianie publiczne treści tworzonych w postaci cyfrowej;
 - d. przeprowadzenie debaty publicznej nt. otwartych zasobów i wprowadzenie w życie ustawy o otwartych zasobach;
 - e. zmiany w ustawie o prawie autorskim umożliwiające korzystanie z cyfrowych wersji dokumentów w kilku miejscach jednocześnie.

Projekt służy realizacji decyzji 11, 12, 13, 15, 16.

5. Cel szczegółowy – wzrost uczestnictwa ludzi w kulturze

- 5.1. **Poprawa jakości i rozwój edukacji kulturalnej i artystycznej w systemie kształcenia formalnego i innego niż formalne**
- 5.2. **Wprowadzenie do programów szkolnych edukacji medialnej.** Jednym z działań służących wzrostowi uczestnictwa powinno być promowanie tego uczestnictwa poprzez specjalne dedykowane temu celowi programy edukacyjne w szkołach. Mogłyby one być realizowane wspólnie z programami edukacji obywatelskiej, bo dotyczą kształtowania postaw i norm sprzyjających otwartości, kreatywności, ciekawości. Programy takie powinny obejmować tradycyjne przedmioty jak historia sztuki, ale także być połączone z zajęciami plastycznymi, a przede wszystkim obecnością uczniów w instytucjach kultury. W realizacji programów powinny uczestniczyć szkoły wspólnie z teatrami, galeriami sztuki, muzeami i organizacjami pozarządowymi.

- 5.3. Realizacja wieloletnich programów edukacji kulturalnej i animacji kulturalno – społecznej kierowanych do różnych grup odbiorców.** Programy edukacji kulturalnej w szkołach nie zapewnią wystarczającego wzrostu aktywności kulturalnej w Polsce. Ważne jest by równoległe powstawały i były realizowane projekty kierowane do różnych grup odbiorców. Projekty te powinny uwzględniać wiek i kompetencje kulturowe i opierać się na działaniach animacyjnych, rozwoju infrastruktury cyfrowych i zmianą modelu funkcjonowania mediów publicznych, które dla osób starszych stanowią podstawowe źródło dostępu do kultury. Warunkiem powodzenia jest przywrócenie mediom publicznym ich misji.
- 5.4. Wsparcie aktywności podmiotów pozarządowych i niepublicznych w obszarze kultury, w tym w zakresie działań dotyczących obecności sztuki w przestrzeni publicznej.** Rozwój społecznego kapitału rozwoju będzie uzależniony od wzmocnienia pozarządowych i prywatnych podmiotów kultury, których aktywność w znaczący sposób buduje ofertę kulturalną i artystyczną, a także przyczynia się do podnoszenia atrakcyjności i jakości działań kulturalnych. Jednocześnie jakość przestrzeni publicznej dostępnej w Polsce można poprawiać poprzez jej odpowiednie projektowanie, a także poprzez udostępnienie w niej zasobów kultury i sztuki. Dotyczy to zarówno przestrzeni publicznej, wspólnej, jak i przestrzeni wirtualnej.
- 5.5. Wykorzystanie istniejącej infrastruktury instytucji kultury.** Instytucje kultury to także ogromne sieci instytucji publicznych, które mogą zostać wykorzystane w nowej formule. Dotyczy to przede wszystkim bibliotek oraz ośrodków kultury, które powinny stać się miejscami animacji życia publicznego społeczności lokalnych oraz wspierania aktywności obywatelskiej. Szczególnego uwzględnienia wymagają biblioteki i ośrodki kultury na terenach wiejskich i w małych miasteczkach, ponieważ na tych terenach poziom wykluczenia jest wyższy niż w dużych miastach. Instytucje te w sposób stosunkowo prosty mogą być wyposażone w nowe kompetencje pozwalające im aktywniej uczestniczyć i kreować aktywność lokalną, w tym także tę związaną z uczestnictwem w kulturze.

Projekt kluczowy VIII.7: *Zwiększenie obecności kultury w życiu codziennym ludzi poprzez stałe zwiększanie dostępności dóbr kultury i kształcenie nawyków kulturowych (promocja czytelnictwa, teatrów, kina)*

1. Czas realizacji: 2012–2030.
2. Sposoby realizacji:
 - a. uzupełnienie programów szkolnych o zajęcia dotyczące kultury, sztuki (rozszerzenie zajęć plastycznych, muzycznych) oraz wprowadzenie projektów współpracy między szkołami a instytucjami kultury – muzeami, ośrodkami kultury, bibliotekami;
 - b. promocja modelu kształtowania przestrzeni publicznej (rzeźby, wystawy publiczne, konkursy talentów, etc.)
 - c. wprowadzanie nowoczesnych metod obcowania z kulturą i sztuką do przestrzeni publicznej (prezentacje multimedialne, video-walls, audiobooks w komunikacji miejskiej, etc.).

Projekt służy realizacji decyzji 13, 15, 16, 25.

6. Cel szczegółowy – rozszerzenie tradycyjnych ról instytucji kultury

- 6.1. Zmiana roli publicznych instytucji kultury służąca kształtowaniu kompetencji obywateli przez te instytucje.** Społeczny kapitał rozwojowy powinien kształtować się przede wszystkim na poziomie lokalnym – w niedużych społecznościach. Istotną rolę do odegrania we wzmacnianiu tego kapitału mają instytucje kultury, takie jak biblioteki i ośrodki kultury działające w poszczególnych gminach – na wsiach i w małych miasteczkach. Tworzą one gotową infrastrukturę i sieć i pod warunkiem wyposażenia ich w odpowiednie kompetencje mogą odegrać ogromną rolę w integrowaniu społeczności lokalnej i pobudzaniu aktywności obywatelskiej. Wymaga to jednak systemowego przekształcenia ich sposobu działania, rozbudowania kompetencji oraz wyposażenia w odpowiednie narzędzia do realizacji tych nowych zadań. Instytucje kultury powinny przejąć część zadań związanych z rozwojem edukacji kulturalnej w systemach formalnym, nieformalnym i incydentalnym. Ważnym elementem rozszerzenia ról instytucji kultury będzie kształtowanie perspektywy lokalnej „kultury jako całości”, którą należy realizować poprzez ścisłą współpracę lokalnych instytucji kultury – domów kultury, bibliotek, muzeów oraz organizacji pozarządowych działających na polu kultury. Instytucje kultury, wyposażone w nowe narzędzia powinny także wychodzić w aktywny sposób do społeczności lokalnych - kreować postawy, wzbogacać wzorce zachowań.
- 6.2. Zmiana modelu zarządzania i finansowania instytucji kultury.** Zmiana i rozszerzenie ról instytucji kultury nie może zostać przeprowadzona skutecznie bez zmiany modelu – zwiększenia autonomii tych instytucji poprzez wprowadzenie zasad wieloletniego kontraktowego i konkursowego finansowania oraz modernizacji zasad zarządzania. Dyrektorzy, także w instytucjach zarządzanych przez samorządy powinni być wybierani w otwartych konkursach, a instytucje te powinny mieć powołane rady „nadzorcze” sprawujące generalny nadzór nad pracą instytucji. Zwiększenie autonomii pozwoli na samodzielne kształtowanie oferty dla odbiorców, a ocena efektów działania będzie dokonywana poprzez zewnętrznych ewaluatorów oraz powołane rady. Zmiana tradycyjnego modelu działania tych instytucji będzie wspierała także zadania związane z celami dotyczącymi kształtowania kompetencji i kwalifikacji cyfrowych oraz aktywności obywatelskiej. Nowe role instytucji kultury będą polegały nie tylko na udostępnianiu przestrzeni, ale przede wszystkim na aktywnym wychodzeniu do społeczności lokalnych, integrowaniu wokół siebie różnych grup społecznych, animowaniu działań lokalnych i regionalnych, edukacji kulturalnej i szerszej współpracy z organizacjami pozarządowymi, szkołami i przedszkolami na danym terenie. Warunkiem powodzenia jest zwiększenie autonomii i wyposażenie w narzędzia finansowe (wyżej opisane) oraz technologię. Instytucje kultury mogą np. pośredniczyć w przekazywaniu informacji na temat działalności poszczególnych instytucji publicznych do obywateli (jeżeli takie będą potrzeby mieszkańców).
- 6.3. Restrukturyzacja i usprawnienie istniejących instytucji kultury.** Zmiana modelu i ról instytucji wymaga nie tylko zmiany zasad finansowania oraz zaproponowania nowych typów działań do podjęcia, ale także, w przypadku wielu instytucji – przede wszystkim muzeów, ale także bibliotek i ośrodków kultury – restrukturyzacji i przekształcenia oraz kształcenia kadr. Restrukturyzacja powinna polegać na określeniu na nowo wizji i misji poszczególnych ośrodków i instytucji, określenia wieloletnich programów działania oraz wyznaczeniu celów

do osiągnięcia. Restrukturyzacja powinna także polegać na zwiększeniu nacisku na wykorzystanie nowoczesnych technologii w pracy tych instytucji.

Projekt kluczowy VIII.8: *Modernizacja infrastruktury oraz rozszerzenie roli społecznych bibliotek lokalnych i ośrodków kultury*

1. Czas realizacji: 2012–2020.

2. Sposób realizacji:

- a. modernizacja i rozwój infrastruktury bibliotek lokalnych i ośrodków kultury przede wszystkim na terenach wiejskich i w małych miastach;
- b. realizacja programów i szkoleń podnoszenia kompetencji i kwalifikacji dla pracowników tych instytucji i organizacji w zakresie przede wszystkim edukacji cyfrowej, edukacji obywatelskiej, kulturowej i prawnej;
- c. wyposażenie bibliotek i ośrodków kultury w sprzęt informatyczny;
- d. digitalizacja zasobów i tworzenie sieci współpracy między instytucjami kultury;
- e. promocja czytelnictwa i korzystania z zasobów i usług instytucji kultury.

Projekt służy realizacji decyzji 13, 15, 16, 25.

7. Cel szczegółowy – wzmacnianie potencjału kreatywnego – sektora kreatywnego, przedsiębiorstw kreatywnych i indywidualnej kreatywności

7.1. Przygotowanie mechanizmu oceny oddziaływania sektora kultury. Sektor kreatywny będzie w kolejnych latach odgrywał coraz ważniejszą rolę nie tylko społeczną, ale także gospodarczą. Zmiana modelu zachowań, podejmowanie nowych zawodów będzie miało istotne znaczenie dla rozwoju gospodarki i wzrostu PKB. Jednak w Polsce nie istnieje do tej pory mechanizm liczenia wpływu sektora kultury i sektora kreatywnego na wzrost gospodarczy. Niezbędne jest jak najszybsze przygotowanie mechanizmu oceny wpływu sektora kultury na zjawiska społeczne, gospodarcze, polityczne oraz przeprowadzenie pilotażowego a następnie cyklicznego badania. Wyniki takiej analizy mogą stanowić cenne źródło argumentów dlaczego kultura się liczy.

7.2. Wprowadzenie pakietu legislacyjnego redukującego bariery rozwoju sektora kreatywnego. Dla rozwoju tego sektora potrzebna jest nie tylko ocena jego wpływu, ale także analiza i likwidacja barier, które spowalniają jego rozwój. Niezbędne jest dokonanie przeglądu prawodawstwa w zakresie prawa autorskiego, mediów elektronicznych, cyfryzacji. Konieczne jest dostosowanie tego prawa do wymogów nowoczesności oraz nowych mechanizmów komunikacji oraz dostępu do treści. Konieczne jest przygotowanie i wprowadzenie w życie ustawy o otwartych zasobach, która pozwoli zwiększyć dostępność informacji w czterech podstawowych obszarach – administracji publicznej, edukacji, nauki i kultury. Konieczne jest zagwarantowanie nie tylko otwartości, ale także dostępności i jakości tych informacji. Program taki powinien również składać się z osobnych projektów

dedykowanych sektorowi mediów elektronicznych, tworzących treści i usługi dostępne online.

- 7.3. Wspieranie dywersyfikacji źródeł finansowania sektora kultury.** Rozwój sektora kultury i sektora kreatywnego, który ma wpływ na poziom kapitału społecznego jest w dużej mierze uzależniony od zakresu i zasad finansowania. Ważnym elementem będzie wprowadzenie zasady wieloletniego projektowego finansowania, ale także rozszerzenie źródeł finansowania dla instytucji i przedsięwzięć kulturalnych. Należy promować wspieranie kultury ze środków prywatnych poprzez mechanizm filantropii i darowizn oraz zachęcać przedsiębiorstwa do realizacji zasad społecznej odpowiedzialności biznesu np. poprzez wspieranie inicjatyw kulturalnych np. muzeów, obejmowanie patronatem i mecenatem także indywidualnych artystów. Niezbędne jest kształtowanie postaw filantropijnych i promowanie dobrych praktyk (prywatne kolekcje przekazywane do muzeów, finansowanie stypendiów dla dzieci i młodzieży uzdolnionej artystycznie). W momencie uzyskania stabilizacji budżetowej możliwe jest wprowadzenie dodatkowych zachęt fiskalnych dla darczyńców (rekomendowane także w przypadku finansowania działalności organizacji pozarządowych).
- 7.4. Zmiana zasad dystrybucji środków publicznych.** Środki publiczne przeznaczone na finansowanie kultury powinny być w większym stopniu przyznawane w systemie konkursowym oraz na projekty wieloletnie. Rolą MKiDN jest wyznaczanie celów i priorytetów polityki kulturalnej w danym horyzoncie czasowym, wraz ze wskazaniem przewidywanych efektów działań oraz sposobu ich realizacji. Ważnym etapem formułowania założeń polityki kulturalnej są konsultacje społeczne. MKiDN powinno również pełnić rolę kontrolera systemu wydawania środków przynależnych do cz. 24 budżetu państwa.
- 7.5. Wspieranie edukacji artystycznej.** Niezbędne jest podejmowanie działań na rzecz wsparcia edukacji artystycznej na wszystkich poziomach – od szkół podstawowych do studiów wyższych i następnie w obszarze edukacji nieformalnej. Edukacja artystyczna powinna rozpoczynać się w szkołach podstawowych (nie tylko o profilu artystycznym), a programy studiów artystycznych powinny obejmować nie tylko kształtowanie zdolności artystycznych, ale także umiejętności menadżerskie, które pozwolą na wykreowanie profesjonalnych kadr – animatorów, edukatorów i menadżerów kultury zajmujących się promocją i obsługą sektora kreatywnego. Rozwiązaniem rekomendowanym jest pobudzenie współpracy studiów animacyjnych, które będą wspierać edukację artystyczną pozaformalną.
- 7.6. Poprawa współpracy z NGO.** W obszarze kultury i kreatywności ważna jest współpraca z organizacjami pozarządowymi. Powinny one w większym stopniu uczestniczyć w redystrybucji środków publicznych przeznaczanych na finansowanie kultury i sektora kreatywnego poprzez możliwość udziału w konkursach. Warunkiem zapewnienia równego dostępu dla organizacji i instytucji kultury jest umożliwienie organizacjom pozarządowym prowadzenia instytucji kultury na tych samych prawach.

Projekt kluczowy VIII.9: Stworzenie nowych form finansowania inicjatyw kulturalnych i sektora kreatywnego oraz podwyższenie poziomu finansowania do 1% PKB

1. Czas realizacji: 2012–2030.
2. Sposób realizacji:
 - a. podniesienie udziału wydatków na kulturę w budżecie państwa do 1% PKB i utrzymanie na tym poziomie;
 - b. utworzenie ze środków publicznych i prywatnych funduszu lub programu grantowego przeznaczonego na finansowanie w systemie konkursowym projektów z zakresu kultury i sztuki dostępnego dla osób prywatnych i instytucji;
 - c. przeznaczanie systematyczne środków budżetowych (budżet państwa i samorządowy) oraz pozyskiwanie środków prywatnych na ten cel;

Projekt służy realizacji decyzji 13, 15, 16, 25.

8. Cel szczegółowy – kształtowanie debaty publicznej z wykorzystaniem nowoczesnych technologii

- 8.1. **Przedefiniowanie misji mediów publicznych i jej konsekwentna egzekucja.** Warunkiem poprawy jakości kapitału społecznego jest stworzenie warunków dla kształtowania wysokiej jakości debaty publicznej oraz stworzenie języka tej debaty pozwalającego na uczestniczenie w nim różnych grup społecznych. Jednym z podstawowych nośników debaty i treści debaty są media, w tym media publiczne. Aby debata mogła toczyć się w sposób prawidłowy, wolny od nacisków politycznych, przedefiniowana powinna zostać misja mediów publicznych w kierunku zapewniającym nie uczestniczenie mediów publicznych w komercyjnym wyścigu medialnym oraz zmieniony mechanizm nadzoru nad mediami. Nadzór powinien być sprawowany przez niezależne ciało opiniotwórcze, powoływane niezależnie od parlamentu oraz pozostałych ośrodków władzy publicznej i politycznej. Misja powinna być oparta o pluralizm informacji w dyskursie publicznym oraz dostępność kanałów debaty dla wszystkich. W mediach publicznych należy również promować kulturę.
- 8.2. **Dbanie o rozwój przestrzeni publicznej w miastach.** Debata publiczna odbywa się nie tylko w mediach, ale sprzyjać jej może także realna przestrzeń publiczna – np. w miastach. Władze samorządowe powinny w większym niż do tej pory stopniu dbać o integralność miast poprzez gwarantowanie w planach zagospodarowania przestrzennego oraz sposobie wykorzystywania zasobów infrastrukturalnych (działki, lokale). Integralność pozwoli na wytworzenie w dużych skupiskach ludzi miejsc spotkań, dyskusji, otwartości. Niezbędne jest takie działanie, by w dużych miastach pozostawała przestrzeń niezależna i niezamieszкана, która może być zagospodarowana przez wydarzenia kulturalne i społeczne.
- 8.3. **Dbanie o rozwój przestrzeni publicznej w sieci.** Państwo ma za zadanie budować przestrzeń publiczną nie tylko w rzeczywistości mediów i w przestrzeni miejskiej, ale także w

przestrzeni wirtualnej. Służyć temu powinny wcześniej już rekomendowane działania dotyczące budowy portali internetowych oraz kształtowanie polityki otwartych zasobów dostępnych dla obywateli. W przestrzeni wirtualnej powinny być tworzone warunki dla wypowiedzi i konsultacji obywatelskich oraz szerzej pojętej demokracji deliberatywnej. Internet oraz nowe formy komunikacji dziennikarstwo obywatelskie, stanowią klucz do poprawy jakości debaty publicznej.

Projekt kluczowy VIII.10: *Promocja i prowadzenie otwartej rzetelnej debaty w mediach oraz realizacja misji publicznej telewizji i radia połączona z odpolitycznieniem tych instytucji*

1. Czas realizacji: 2012–2030;
2. Sposób realizacji:
 - a. wprowadzanie dalszych zmian w pakiecie ustaw dot. mediów w kierunku uniezależnienia telewizji i radia od decyzji politycznych;
 - b. konsekwentne finansowanie zadań z zakresu misji mediów publicznych w tym np. promocji kultury, filantropii, debaty publicznej;
 - c. wzmacnianie mechanizmów dziennikarstwa obywatelskiego poprzez udostępnianie przestrzeni w mediach publicznych.

Projekt służy realizacji decyzji 13, 15, 16, 25.

9. Cel szczegółowy – budowanie tożsamości społecznej oraz kształtowanie wizerunku Polski opartego na otwartości, kreatywności i tolerancji

9.1. Instytucjonalne i finansowe wzmocnienie polskich instytutów za granicą. Jednym ze sposobów kształtowania wizerunku, ale także budowania tożsamości społecznej jest działanie zwiększające poczucie dumy z przynależności do grupy społecznej oraz duma z ojczyzny. Sposobem kształtowania może być wzmocnienie polskich instytutów za granic, w taki sposób by dbały o promocję kultury Polski, ale także w większym stopniu działały na rzecz Polonii. To ta grupa społeczna ma ogromny wpływ na odbiór danego kraju w oczach cudzoziemców – w tym przypadku swoich sąsiadów. Instytuty powinny tak jak inne instytucje kultury mieć zapewnione wieloletnie finansowanie strukturalne, pozwalające na skuteczne funkcjonowanie oraz jednocześnie zmuszone do przygotowania jak najlepszej oferty promocyjnej i programowej, z której będą rozlicza len. Środki finansowe w przypadku najlepszych instytutów powinny być zapewnione na wysokim poziomie, pozwalającym na realizację różnego rodzaju strategicznych projektów. Finansowanie powinno odbywać się w ramach mechanizmów top down – instytuty wykonywały by szereg zadań na zlecenie administracji centralnej w Polsce oraz bottom-up, w którym samodzielnie występowałyby w konkursach organizowanych dla nich w Polsce na realizację własnych projektów. Instytuty w większym niż do tej pory stopniu mogłyby pełnić funkcję pośredników w wymianie kulturalnej – twórców i projektów, a nawet naukowej, gdyż wsparcie mobilność naukowej w tej chwili w Polsce nie funkcjonuje. Zapewnienie instytutom wieloletniego

funkcjonowania, tak jak innym instytucjom kultury w Polsce jest ważne także ze względu na partnerów zagranicznych, którzy w tym systemie finansowania już funkcjonują.

9.2. Tworzenie i realizacja programów kształtujących kompetencje językowe ludzi. W Polsce ok. 30% obywateli deklaruje znajomość języków obcych. Praktyczna zdolność posługiwania się przynajmniej 1 językiem obcym dotyczy jeszcze mniejszej grupy ludzi. Kształtowanie postaw otwartości na innych i komunikatywności oraz przygotowanie do intensywniejszej wymiany międzynarodowej, wsparcia mobilności, otwarcia na nowe kultury i zjawiska społeczne wymaga możliwości posługiwania się językami obcymi. Dlatego konieczne jest zwiększenie nacisku na naukę i wykorzystywanie języków obcych w szkołach oraz w edukacji nieformalnej. Administracja państwowa powinna odpowiadać za stworzenie warunków dla realizacji przez prywatne i pozarządowe organizacje kompetencji językowych.

9.3. Realizacja kampanii wizerunkowych Polski w mediach światowych. Warunkiem powodzenia zmiany wizerunku Polski będą także intensywne kampanie wizerunkowe prowadzone POT, PAIIZ, Instytut Adama Mickiewicza, we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Polska w 20 lat po rozpoczęciu zakończonej sukcesem transformacji, ma możliwości budowania wizerunku kraju nowoczesnego, otwartego, w którym sukces ekonomiczny miesza się z sukcesami społecznymi, wzrostem edukacji. Hasła kreatywności, innowacyjności, wysokiej kultury i kultury popularnej mogą budować wizerunek Polski za granicą. Niezbędnym warunkiem powodzenia takich działań jest ich dobre zaplanowanie, rozłożenie w czasie oraz konsekwentna realizacja. Kampanie dotyczące poszczególnych wydarzeń historycznych stanowić mogą jedynie element kampanii ogólnej. W najbliższych latach należy wykorzystać: w 2012 r. organizację mistrzostw Europy w piłce nożnej, 25. rocznicę rozpoczęcia transformacji; w 2016 r.: polskie miasto będące stolicą kultury, następnie, 100. rocznicę odzyskania niepodległości. Te wydarzenia mogą wspierać budowanie wizerunku Polski jednocześnie wspierając trwanie tożsamości narodowej w Polsce.

Projekt kluczowy VIII.11: *Realizacja wieloletnich kampanii promocyjnych Polski w celu promocji wizerunku Polski jako kraju nowoczesnego, otwartego, przyjaznego inwestorom*

1. Czas realizacji: 2012–2030.
2. Sposoby realizacji:
 - a. wprowadzenie zasad koordynacji działań promocyjnych między instytucjami publicznymi działającymi na rzecz wizerunku Polski za granicą (POT, Instytut im. Adama Mickiewicza, PAIIZ, MSZ, MG);
 - b. konsekwentna budowa marki POLSKA za granicą (na wzór kampanii wizerunkowych innych krajów);
 - c. wykorzystanie wydarzeń jednorazowych (prezydencja UE – 2011r., rok Marii Skłodowskiej-Curie – 2011, EURO 2012 i kolejnych w latach 2013–2030);
 - d. prowadzenie jednorazowych kampanii służących realizacji określonych celów – promocji kulturowej i turystycznej, promocji gospodarczej i innych;
 - e. pozyskanie do współpracy instytucji prywatnych i pozarządowych (np. organizacji pracodawców, zrzeszeń organizacji pozarządowych).

Projekt służy realizacji decyzji 15, 16 i 25.

10. Cel szczegółowy – wspieranie działań na rzecz współpracy międzynarodowej i ponadregionalnej

10.1. Realizacja działań i programów pomocy rozwojowej. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zwiększyło oczekiwania wobec naszego kraju w dziedzinie współpracy rozwojowej. Zobowiązania podjęte przez Polskę na forum Unii Europejskiej w obszarze współpracy rozwojowej obligowały Polskę do przeznaczania od 2010 r. 0,17% PKB na cele współpracy rozwojowej oraz do zapewnienia niezbędnych ram instytucjonalnych i finansowych w celu realizacji tego celu. Wielkość polskiej pomocy rozwojowej może ulec znacznemu wzrostowi w wyniku zobowiązań finansowych dotyczących kwestii klimatycznych, z których część będzie mogła być wydatkowana w ramach współpracy na rzecz rozwoju. Polska powinna udzielać pomocy krajom słabiej rozwiniętym. Przez najbliższych kilkanaście lat Polska będzie miała przewagę konkurencyjną jako kraj postrzegany (zarówno przez największych dawców pomocy rozwojowej jak i biedne kraje rozwijające się), jako modelowy przykład udanej reformy politycznej i ekonomicznej. Zaangażowanie Polski we wsparcie trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego prowadzącego do redukcji ubóstwa, przestrzeganiu praw człowieka, demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, rządów prawa i zasad dobrego rządzenia otworzy przed Polską nowe rynki oraz przyczyni się do budowania nowego wizerunku i wiarygodności RP na arenie międzynarodowej w szczególności polepszy pozycję Polski w kształtowaniu unijnej polityki rozwojowej. Pomoc rozwojowa udzielana powinna być przy zaangażowaniu samorządów i polskich organizacji pozarządowych.

10.2. Zmiana modelu pozyskiwania inwestycji zagranicznych. Jednym ze sposobów dbania o wizerunek Polski za granicą jest stała aktywność w pozyskiwaniu inwestycji zagranicznych, w szczególności z zakresu usług i nowoczesnych technologii. W tym celu należy przekształcić Polską Agencję Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIIZ) w agencję rządową z budżetem uzależnionym o wartości pozyskanych w poprzednim roku inwestycji zagranicznych. Agencja powinna podlegać bezpośrednio premierowi (model czeski i łotewski), z istotnym budżetem operacyjnym pozwalającym na przeprowadzanie dużych kampanii informacyjnych o warunkach inwestowania w Polsce. Dodatkowo możliwe będzie zbudowanie oddziałów regionalnych i zagranicznych, przyznanie samodzielnego prawa do udzielania pomocy publicznej z własnym zapleczem prawnym. Agencja powinna być także zobowiązana do reprezentowania interesów inwestorów, którzy już są obecni na rynku (aftercare) oraz wspierania i realizacji programów służących rozwojowi eksportu i rozliczana z celów inwestycyjnych raz do roku.

10.3. Realizacja programów promocji turystyki w Polsce. Niezależnie od kampanii wizerunkowych realizowanych przez różne instytucje (cel 10.2) Polska Organizacja Turystyczna powinna w sposób stały prowadzić kampanię na rzecz promocji turystyki w Polsce. Obecne zagospodarowanie przestrzeni, zróżnicowanie geograficzne i środowiskowe stanowi istotny element budowy wizerunku i zachęcania cudzoziemców do odwiedzania Polski. POT powinna przedstawiać kilkuletnie projekty promocji turystyki, być rozliczana z osiągnięcia tych celów i zwiększenia liczby cudzoziemców odwiedzających Polskę. W realizację tych programów powinny włączyć się także miasta i regiony. Ważne dla miast jest,

by odwiedzający je przedsiębiorcy pozostawali dłużej niż tylko kilka godzin niezbędnych dla realizacji swoich celów biznesowych i wykorzystywali swój czas wolny. Regiony powinny być zaangażowane, aby przedstawić potencjalnym turystom zróżnicowaną i kompleksową, uzupełniającą się, ofertę. Unia Europejska będzie promować tzw. zarządzanie wielopoziomowe i dlatego wspólne zaangażowanie instytucji centralnych, regionalnych i lokalnych będzie ważne.

Polska
2030

Trzecia fala nowoczesności.

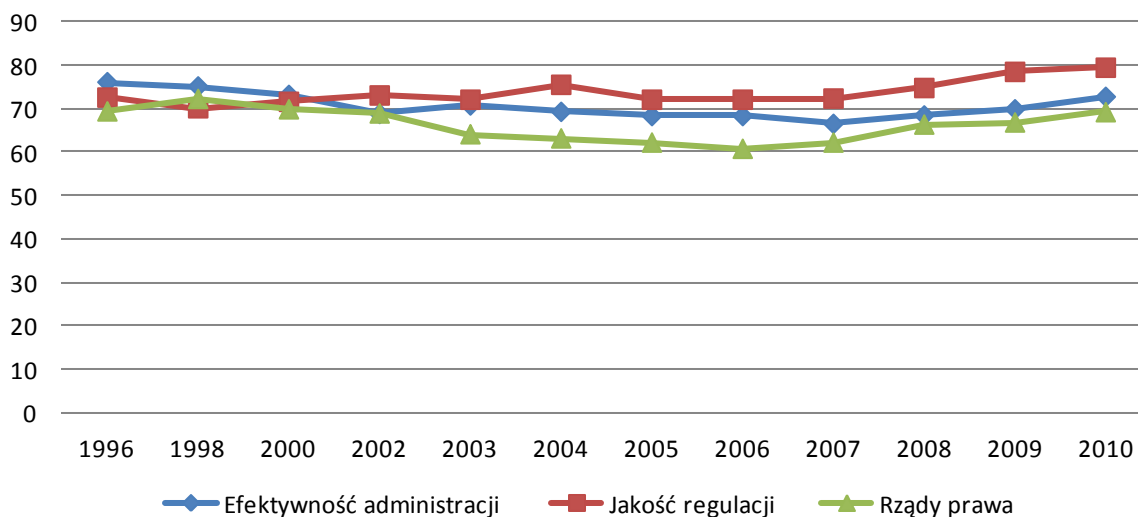
IX. Sprawne Państwo

Wyzwania i trendy

W ciągu ostatnich 20 lat nastąpiło wielkie przekształcenie sfery publicznej. Polska stała się państwem demokratycznym z wolnorynkowymi regułami obrotu gospodarczego. Znacząco wzrosła świadomość społeczna i polityczna **Obywateli/Obywaterek**¹ a także jakość życia. Zmniejszyła się „opiekuńczość” państwa i dokonano zasadniczych reform ustrojowych, których zwieńczeniem było przyjęcie Konstytucji RP. Pojawiły się także problemy (np. brak wzrostu zaufania do instytucji publicznych, spadek zaufania do demokracji, pogłębiające się rozwarstwienie społeczne). Te negatywne zjawiska powodują niechęć Obywateli/Obywaterek do angażowania się w sprawy publiczne i społeczne.

Bolączką życia społecznego jest niewydolność **instytucji administracji publicznej** wynikająca głównie z nieefektywnego zarządzania zasobami (pracownikami i środkami finansowymi). Instytucje te charakteryzuje niska aktywność i słaba orientacja na potrzeby i zmiany społeczne. Do tego wizerunku przyczyniają się także: brak przejrzystości działania, podejmowania decyzji i otwarcia dla Obywatela/Obywatelki oraz ograniczony dostęp do informacji publicznej i percepcja korupcji². Ma to swoje odzwierciedlenie w relatywnie niskiej pozycji Polski w rankingach *The Worldwide Governance Indicators* Banku Światowego, szczególnie dla wskaźników określających efektywność administracji (*government effectiveness*), jakość regulacji (*regulatory quality*) i rządy prawa (*rule of law*), które dla Polski w 2010 roku kształtowały się odpowiednio na poziomie 72%, 79% i 69%, co określa jak wysoko plasuje się dany kraj względem innych krajów na świecie.

Rysunek 9.1 Polska w rankingach Banku Światowego – Worldwide Governance Indicators 1996-2010 (%)



Źródło: Wskaźniki Banu Światowego: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>, strona pobrana dnia 26 października 2011 r.

¹ „Obywatel/Obywatelka” oznacza na potrzeby niniejszego dokumentu obywateli/obywatelki Polski, osoby nie posiadające polskiego obywatelstwa oraz podmioty prowadzące działalność gospodarczą.

² CBOS.2010. *Satysfakcja z obsługi i dostępu do informacji publicznej*. Warszawa: MSWiA; CBOS. 2007. *Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce*. Warszawa: MSWiA; CBOS. 2006. *O uczciwości i rzetelności zawodowej*. Warszawa: CBOS.

Tabela 9.1 Porównanie wyników wybranych krajów w Global Competitiveness Index – wskaźnik obciążenia regulacjami (Burden of government regulation)

Kraj	GCI 2011	
	Miejsce	Wynik
Szwecja	26	3,9
Kanada	48	3,5
Austria	49	3,5
Stany Zjednoczone	58	3,4
Japonia	73	3,2
Wielka Brytania	83	3,1
Niemcy	88	3
Hiszpania	110	2,8
Francja	116	2,6
Republika Korei	117	2,6
Polska	124	2,6
Rosja	132	2,4
Węgry	135	2,3
Włochy	140	2,1
Brazylia	142	2

Źródło: World Economic Forum. 2011. *The Global Competitiveness Report 2011–2012*. Geneva: WEF.

Pomimo stopniowej poprawy pozycji Polski w rankingach efektywności instytucji rządowych i obciążeń regulacyjnych (The Global Competitiveness Index 2011-2012, tabela 9.1) zastrzeżenia budzi ciągle funkcjonowanie urzędów publicznych. Ciągłe obecny jest negatywny stereotyp urzędnika i urzędów, w tym dotyczy to także wymiaru sprawiedliwości. W badaniach opinii publicznej wykonanych na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości 44% badanych negatywnie oceniło wymiar sprawiedliwości. Niskim zaufaniem cieszą się również sądy (41%), prokuratura (42%) jak i sami sędziowie (41%).³ Skutkiem opisanych zjawisk jest manifestowane przez Obywateli/Obywatelki poczucie wyobcowania (w tym, relatywnie niską frekwencją wyborczą) i przekonanie, iż instytucje państwowe nie działają na ich korzyść i w ich interesie.

Sprawność państwa to także jakość świadczonych usług publicznych. Usługi publiczne obejmują działalność państwa w obszarach, w których zaangażowanie (pełne bądź częściowe) instytucji państwowych jest konieczne albo pożądane z punktu widzenia optymalizacji kosztów społecznych. W ciągu ostatnich 20 lat nastąpiły istotne przekształcenia w sferze usług publicznych, np. w ochronie

³ Ministerstwo Sprawiedliwości. 2010. *Badanie opinii publicznej na temat wizerunku wymiaru sprawiedliwości, oceny reformy wymiaru sprawiedliwości, aktualnego stanu świadomości społecznej w zakresie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów oraz praw osób pokrzywdzonych przestępstwem*. Warszawa: MS.

zdrowia. Budżetowy system finansowania ochrony zdrowia został zastąpiony przez dominujący model ubezpieczeń publicznych, a z budżetu państwa finansowane są tylko wybrane cele wynikające z polityki zdrowotnej państwa. Wprowadzono także podstawy do funkcjonowania w ochronie zdrowia mechanizmów rynkowych.

Polska staje także w obliczu konsekwencji rozwoju społeczeństwa informacyjnego i przed koniecznością kształtowania społeczeństwa cyfrowego. Obywatele/Obywatelki oczekują od administracji każdego szczebla, iż stanie się ona bardziej otwarta i dostępna. Ma ona także współpracować, czy też umożliwiać współpracę na wielu płaszczyznach dzięki ogromnym zasobom informacji i wiedzy. Ponadto, Obywatele/Obywatelki oczekują usprawnienia dostępu do usług publicznych poprzez wykorzystanie nowoczesnych technologii cyfrowych, np. rozwój systemu e – zdrowie. Oznacza to, iż zmieni się zarówno rola jak i sposób funkcjonowania instytucji państwa w perspektywie najbliższych lat, a w roku 2030 administracja będzie musiała używać innych niż obecnie i dziś trudnych do przewidzenia narzędzi do wykonywania swych zadań, obsługi obywateli i współpracy z nim, kreowania polityk a także do pracy w ramach samej administracji.⁴

Państwo musi zauważać zachodzące zmiany w świecie i być przygotowane na różne scenariusze rozwoju przede wszystkim w sferze technologii jak i dostępu do wiedzy, zmieniających się tradycyjnych ról społecznych kobiet i mężczyzn i tak określać swą rolę, by stymulować do rozwoju i by nie ograniczać Obywatela/Obywatelki w ich kreatywnych działaniach.

Dla zapewnienia dalszego stabilnego rozwoju niezbędna jest analiza mechanizmów i zasad funkcjonowania państwa oraz skorygowanie ich w taki sposób, by działało ono efektywnie, przejrzystie oraz w oparciu o zaangażowanie Obywateli/Obywatelek i w sposób otwarty, gdzie otwartość rozumiana jest w szczególności jako otwarcie zasobów publicznych i otwarcie procedur rządzenia (w tym podejmowania decyzji) i funkcjonowania administracji publicznej.

⁴ Melanie Bicking, Marijn Janssen, Maria Wimmer. 2007. *Looking into the future: Scenarios for e-government in 2020*. w: Reima Suomi et al. "Project E-Society. Building Bricks". Boston: Springer.

Wizja Sprawnego Państwa i jego instytucji w roku 2030

W 2030 Polska będzie nowoczesną demokracją, która umiejętnie korzysta z pozytywnej energii swoich Obywateli/Obywaterek jednocześnie tworząc dla nich warunki optymalnego rozwoju i wysokiego standardu życia. To państwo, które ogranicza obszar własnej ingerencji w życia Obywateli/Obywaterek i funkcjonowanie podmiotów gospodarczych tak, by tworzyć najbardziej sprzyjające warunki dla ich rozwoju. Obywatel/Obywatelka zaś jest aktywny/a i sam/sama rozwiązuje swoje problemy w pomocnym a nie nadopiekuńczym państwie. Państwo interweniuje dopiero wtedy, gdy skala problemu wykracza poza ich indywidualne możliwości oraz możliwości grup społecznych, samorządów lokalnych, czy też organizacji pozarządowych. Polska w roku 2030 to kraj, który aktywnie wspiera potrzebujących oraz kraj, gdzie instytucje państwowe efektywnie realizują funkcje publiczne. Ich działanie ma być pomocne dla Obywateli/Obywaterek i podmiotów gospodarczych w taki sposób, by generować ich własną energię i zachęcać do działania. To także kraj stale doskonalący swój potencjał administracyjny w zakresie skutecznego i sprawnego realizowania zamierzonych celów w sposób oszczędny i optymalny.

Polska przyszłości to sprawne państwo, które jest:

Pomocne – ułatwiające Obywatelom/Obywatelkom realizację swoich praw i nieograniczające ich kreatywności i swobody działania

Przyjazne – instytucje państwa winny działać w sposób bardziej otwarty i aktywnie informować o swoich działaniach. Powinny także używać języka zrozumiałego dla Obywateli

Partycypacyjne – zapewniające uczestnictwo Obywateli/jObywaterek w pełnym cyklu tworzenia polityk – od konceptualizacji do implementacji (przejście od debaty przed Obywatelom/Obywatelką do debaty z Obywatelką/Obywatelom)

Przejrzyste i odpowiedzialne – jasno przedstawiające role poszczególnych instytucji państwa w procesach legislacji i wyjaśniające decyzje państwa w sposób zrozumiały

Polska w roku 2030 ma promować jak najszerszy udział Obywateli/Obywaterek w podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy, szanując ich różnorodność, wielokulturowość i dbając o ich włączenie⁵ w kształtowanie otwartego państwa jako dobra wspólnego. To także państwo, **które stoi na straży zasady równych praw kobiet i mężczyzn, równości szans i przeciwdziała wszelkim formom dyskryminacji**. Fundamenty działania państwa winny być oparte na przekonaniu, iż w szczególności wyzwania demograficzne, zmieniające się tradycyjne role kobiet i mężczyzn, konsekwencje migracji ludzi, w tym także zwiększająca się liczba imigrantów w Polsce czy rozwój technologiczny będą kształtowały nasze społeczeństwo.

Istotą sprawnego państwa jest jego zdolność do zapewnienia Obywatelom/Obywatelkom, zarówno w sferze prywatnej jak i gospodarczej, optymalnych warunków do życia i funkcjonowania. Punktem

⁵ Mark Bovens. 2006. *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*. European Governance Papers (EUROGOV) No. C-06-01. <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>.

odniesienia winny być warunki stworzone przez najbardziej rozwinięte kraje UE i OECD takie jak np. Niemcy, Kanada, Australia czy Finlandia⁶.

Sprawne państwo to instytucje administracji publicznej i sektora usług publicznych oferujące niezbędne usługi o optymalnym standardzie w sposób efektywny, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjnych i działające w oparciu o ideę otwartego rządu⁷.

Model otwartego rządu zakłada wdrażanie rozwiązań i technologii zapewniających impet cyfrowy dla niezbędnych reform administracji publicznej. Realizacja idei otwartego rządu wymaga połączenia reform opisanych w niniejszym rozdziale z działaniami wykorzystującymi potencjał technologii cyfrowych z, Metody wdrażania tychże technologii zostały zdefiniowane w rozdziale Polska Cyfrowa.

Celem działań administracji publicznej musi być w szczególności:

- realizacja misji publicznej w oparciu o zasadę przejrzystości, współpracy z Obywatelami/Obywatelkami i ich zaangażowania w procesy decyzyjne;
- zapewnienie Obywatelowi/Obywatelce niezbędnej obsługi administracyjnej na każdym etapie życia w sposób pomocny i nieingerujący w prywatność;
- wsparcie dla Obywateli/Obywatelek, którzy w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej często stykają się z organami administracji i podlegają ich szczególnej kontroli, a ich działania są przez tę administrację regulowane;
- zapewnienie poczucia bezpieczeństwa w domu, w szkole, na ulicy i w przestrzeni publicznej;
- zapewnienie efektywnego i projakościowego systemu ochrony zdrowia;
- zapewnienie działającego i możliwego do sfinansowania w długim okresie systemu opieki emerytalnej;
- zapewnienie możliwości rozwoju i działania podmiotów gospodarczych i organizacji pozarządowych;
- zapewnienie przejrzystych reguł działania administracji, wzrostu jej przewidywalności oraz ujednolicenia praktyki stosowania przepisów prawa z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego;
- zapewnienie pełnej realizacji prawa do rzetelnego postępowania sądowego i administracyjnego, w tym w jak najszybszym terminie z uwzględnieniem standardów sprawiedliwości proceduralnej w ramach samej administracji.

Sprawna administracja powinna być katalizatorem ukierunkowanego rozwoju społeczeństwa i gospodarki, zaś wszelkie informacje o przejawach złego rządzenia i nadużycia władzy powinny być dla niej poważnym sygnałem do weryfikacji zakresu i skali swojej interwencji. Ingerowanie państwa w życie Obywateli/Obywatelek, zarówno prywatne jak i gospodarcze, muszą być ograniczone do uzasadnionego minimum.

⁶ OECD. 2010. *Making Reform Happen – lessons from OECD countries*. Paris: OECD.

⁷Justyna Hofmoki, Alek Tarkowski, Igor Ostrowski, Małgorzata Werner, Katarzyna Werner, Jakub Bartosiak, Donatella Solda-Kutzmann, Paweł Hess. 2011. *Mapa drogowa otwartego rządu* (wersja robocza 9.06.2011). Warszawa: Centrum Cyfrowe.

Wreszcie sprawne państwo to profesjonalnie działający wymiar sprawiedliwości. Efektywne sądy i procedury dochodzenia praw „upodmiotawiają” Obywateli/Obywatelki dając im instrumenty do działania i realizacji swych praw, a w razie konieczności także do ochrony przed konsekwencjami nieuzasadnionego lub nieskutecznego działania instytucji administracji publicznej.

Sprawne państwo to także administracja centralna, która:

- zapewnia bieżące utrzymanie nowoczesnej i funkcjonalnej infrastruktury prawnej dla rozwoju wszystkich obszarów życia publicznego i gospodarczego,
- efektywnie współpracuje z administracją samorządu terytorialnego zarówno w obszarze zadań własnych samorządu, jak i zadań zleconych;
- optymalizuje wydatki publiczne i konstruuje budżet centralny z nastawieniem na osiągnięty rezultat (począwszy od fazy planowania do fazy wdrażania);
- zapewnia otwartość swoich zasobów - z uwzględnieniem kosztów tego działania i rozważnym inwestowaniem środków na udostępnianie danych oraz z niezbędną starannością zapewniającą ochronę danych osobowych;
- efektywnie wykorzystuje swoje zasoby z nastawieniem na poszanowanie zasady niedyskryminacji oraz promująca równe prawa kobiet i mężczyzn.

Nowoczesne i konkurencyjne państwo opiera się na wydajnej gospodarce. Poprawa jakości funkcjonowania wszystkich instytucji państwa, od administracji centralnej, poprzez organizację procesu stanowienia prawa, po wymiar sprawiedliwości jest warunkiem koniecznym do stworzenia przyjaznego gospodarce otoczenia.

Tabela 9.2 Obszary wpływające na ocenę otoczenia gospodarczego

Główne obszary wpływające na ocenę otoczenia gospodarczego	Procent odpowiedzi
Regulacje podatkowe	20,7
Niefektywna administracja	13,6
Restrykcyjne prawo pracy	13,4
Wysokość opodatkowania	13
Niski poziom zdrowia publicznego	11,1
Nieadekwatna infrastruktura	10,4
Dostęp do finansowania	9,4
Niskie wykształcenie pracowników	3,9
Niska etyka pracy	3,4
Niestabilność polityk	3,2
Inflacja	3,2
Korupcja	3
Regulacja obrotu dewizowego	1
Niestabilność rządu	0,3
Kradzieże i przestępczość	0,3

Źródło: WEF. 2011.

Sprawne Państwo to takie, które stale monitoruje, **analizuje** i ocenia swoje działanie oraz elastycznie dostosowuje się do zmiennych warunków i możliwości (*performing state*). Sprawności państwa nie da się ocenić w sposób statyczny. Konieczne jest ciągle **analizowanie** różnych czynników i „sprzężenie zwrotne pomiędzy realizowanymi zadaniami a osiąganymi rezultatami”.⁸ Jakość rządzenia ma kluczowe znaczenie dla pozycji i roli Obywatela/Obywatelki oraz jego poczucia, iż państwo działa dla jego dobra i na jego rzecz. Jest to możliwe do osiągnięcia poprzez optymalizację sposobu świadczenia usług publicznych i szeroko zakrojone zmiany w sposobie działania administracji publicznej. Kluczowe znaczenie ma także pokonanie „silosowego” podejścia do sposobu sprawowania władzy, tak by wykorzystać potencjał wiedzy i zasobów w samej administracji. Jest to możliwe między innymi dzięki nowemu systemowi tworzenia prawa – w sposób otwarty, przejrzysty i prosty. Państwo musi być także przystosowane do zmian w sposobach komunikacji i zauważać oczekiwania Obywateli/Obywaterek chociażby w zakresie pełnego dostępu do zasobów wiedzy, informacji urzędowych i sposobu konsultowania w procesach decyzyjnych (w tym także za pomocą narzędzi cyfrowych). Przed Polską stoi wielka szansa, by dołączyć do grona pierwszych krajów, które wdrażają zasady otwartości treści publicznych i by stać się liderem otwartego sposobu sprawowania władzy.

Realizacja wizji sprawnego państwa może być podzielona na dwa etapy. Etap do 2020 r. poświęcony być powinien przygotowaniu i wdrożeniu zmian systemowych, organizacyjnych i zarządczych, których potrzeba już została zdiagnozowana i zdefiniowana. Zmiany te są konieczne do dalszej realizacji wizji strategicznych. Etap pomiędzy 2020 i 2030 rokiem to etap, w którym państwo, działające w zmodyfikowanym modelu, będzie podejmowało nowe wyzwania cywilizacyjne i korzystało z nowych instrumentów prowadzenia polityk.

W dalszej części rozdziału celom szczegółowym zostały przyporządkowane następujące decyzje (uzupełnione o kluczowe projekty), które wyznaczają ścieżkę rozwoju Polski.

9. Efektywny model usług publicznych

Zmienić model świadczenia usług publicznych (po dokonaniu audytu) w podstawowych obszarach (m.in. poprzez zewnętrzne kontraktowanie usług), aby poprawić ich skuteczność, efektywność finansową i jakość, a także zmodyfikować system pomocy społecznej tak, aby zasiłki i świadczenia w rzeczywisty sposób przyczyniały się do wychodzenia z wykluczenia społecznego oraz wspierały podejmowanie zatrudnienia.

23. Zniesienie barier dla biznesu

Znieść bariery prawne prowadzenia działalności gospodarczej (w latach 2012 – 2014, po dokonaniu przeglądu regulacji) zakładania, prowadzenia, rozwijania i likwidowania, w szczególności uwolnić ze zbędnych obciążeń biurokratycznych procesy inwestycyjne we wszystkich dziedzinach.

24. Usprawnienie działań państwa

Usprawnić działania państwa w relacjach z obywatelami poprzez e-administrację, poprawę procesów stanowienia prawa, nowy model zaangażowania obywateli w proces sprawowania władzy oraz poprzez

⁸ Allen Schick. 2008. *Państwo sprawne. Rozmyślenia nad koncepcją, która nie doczekała się jeszcze realizacji, choć jej czas już nadszedł*. w: Jacek Czaputowicz red. „Administracja Publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej”. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

wykorzystanie TIK i metod otwartego rządu (sukcesywnie do 2015 r.), a także wdrożyć nowy model zarządzania sądami, wprowadzić pełną dostępność orzeczeń sądowych, uprościć procedury sądowe pod względem ich efektywności i kosztów.

Cele strategiczne

Urzeczywistnienie wizji Sprawnego Państwa wiąże się z realizacją 5 celów strategicznych.

Cel 1: Poprawa efektywności i sprawności administracji rządowej dla zapewnienia pełni praw Obywatela/Obywatelki i podniesienia gospodarczej konkurencyjności Polski, a także dla skutecznej współpracy z administracją samorządu terytorialnego

Administracja publiczna rządowa charakteryzuje się niską sprawnością operacyjną i ograniczoną zdolnością tworzenia i wdrażania wewnętrznie skoordynowanych planów działania. Na poziomie lokalnym ostatnie 20 lat przyniosło zauważalne zmiany w jakości obsługi Obywateli/Obywaterek, nie mniej jednak konieczna jest poprawa w obszarach wymagających współdziałania władzy samorządowej z władzą centralną lub np. wymiarem sprawiedliwości.

Rzutuje to na zdolność kolejnych rządów do sprawnej i precyzyjnej identyfikacji obszarów interwencji państwa (legislacyjnej czy administracyjnej). W konsekwencji kolejne rządy nieefektywnie reagują na wyzwania i potrzeby społeczne, obywatelskie i gospodarcze koncentrując się głównie na działaniach doraźnych. Zmiana tego stanu wymaga przekształceń instytucjonalnych oraz stworzenia mechanizmów i procedur, które w dłuższej perspektywie zapewnią administracji państwowej większą zdolność do:

- **zwiększania jej elastyczności i umiejętności reagowania na nowe trendy rozwojowe;**
- **umiejętności kreowania planów działania/strategii;**
- **standaryzowania jej działań i monitorowania, czy obowiązujące standardy są utrzymywane;**
- **efektywnego wypełniania jej podstawowych obowiązków poprzez upowszechnianie wśród urzędników wiedzy i świadomości o istocie praw Obywateli/Obywaterek, w celu uniknięcia ich naruszeń;**
- **umacnianie tzw. pamięci instytucjonalnej korpusu urzędników służby cywilnej;**
- **zwiększanie wpływu Polski na procesy decyzyjne na poziomie Unii Europejskiej i umocnienie miejsca Polski w tym procesie.**

Postulowane usprawnienie administracji jest niezbędne dla realizacji zadań, jakie stoją przed Polską w dalszej perspektywie. Administracja polska jest **częścią administracji europejskiej, a członkostwo w UE i całym procesie integracji europejskiej jest wielkim wyzwaniem ustrojowym**. Wymaga ono wewnętrznych dostosowań ustrojowych, które podniosą sprawność państwa także w zakresie

pozwalającym na pełne uczestnictwo w procesie kształtowania polityk Unii Europejskiej i korzystanie z nowych możliwości realizowania swoich interesów. Standardy działania administracji publicznej muszą ulegać zmianie także ze względu na postanowienia Konstytucji RP i Karty Praw Podstawowych, która formułuje między innymi prawo do dobrej administracji.

Sprawność administracji jest także nierozdzielnie związana z jej pamięcią instytucjonalną korpusu urzędników, która umożliwia realizację zadań bez względu na zmiany polityczne.

Podstawowym celem reorganizacji procesów zarządczych w administracji państwowej powinna być **orientacja na realizację ściśle określonych, mierzalnych i możliwych do rozliczenia celów** z równoczesnym porzuceniem zachowawczego i skrajnie formalistycznego podejścia do realizacji funkcji państwowych.

Poprawa sprawności wewnątrz centralnej administracji publicznej jest **niezbędna ze względu na jakość współpracy z samorządami lokalnymi**, w szczególności w zakresie zadań im zleczonych wraz z przekazywaniem stosownych środków. Sukces reformy samorządowej był jednym z fundamentów demokratycznego państwa. Działania państwa winny umacniać ideę samorządności z krytyczną ewaluacją podziału administracyjnego Polski i wynikającym z tego podziałem zadań w dalszej perspektywie. Rola samorządów pozostaje kluczowym wyzwaniem w procesie usprawniania mechanizmów działania państwa. Poprzez rzetelną analizę doświadczeń ostatnich 20 lat, należy zweryfikować podział odpowiedzialności i funkcji pomiędzy władzę centralną i samorządową. Jak pokazują doświadczenia, instytucje władzy działające bliżej lokalnej społeczności szybciej i lepiej wdrażają zmiany i usprawnienia w sposobie funkcjonowania. Analizy i ewentualne zmiany w tym zakresie powinny koncentrować się na kwestiach koordynacji działania administracji centralnej i lokalnej oraz proporcjonalnej do zakresu odpowiedzialności alokacji środków na różnych szczeblach zarządzania.

Cele szczegółowe:

1.1 Podniesienie efektywności działań administracji w odniesieniu do nakładów poprzez:

- wprowadzenie zasady minimalizowania i optymalizacji nakładów przy osiąganiu konkretnych celów w poszczególnych działach administracji;
- wprowadzenie obowiązku pomiaru wyników administracji na podstawie sprioryteżowanych celów, a także w odniesieniu do zdiagnozowanych potrzeb społecznych;
- stworzenie systemu współpracy z think-tankami i ośrodkami eksperckimi.

1.2 Istotne zwiększenie koordynacji pracy organów władzy centralnej, w szczególności resortów i podlegających im jednostek, w celu poprawy możliwości rozliczania władzy wykonawczej i zdolności rządu do skutecznego prowadzenia polityk i działań operacyjnych:

- zmniejszenie „resortowości” działania rządu w celu zwiększenia zdolności planistycznych i operacyjnych władzy wykonawczej (przełamanie „silosów” w administracji) i wzmocnienie możliwości kształtowania przez Radę Ministrów planów strategicznych rządu;
- poszerzenie uprawnień Rady Ministrów w zakresie weryfikacji planów działania resortów i rozliczania z ich wykonania;
- uproszczenie metod koordynacji rządowego procesu stanowienia prawa;

- rozbudowa elastycznego zaplecza analitycznego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, jako krok w przechodzeniu od perspektywy resortowej do globalnego definiowania wyzwań jak i weryfikowania polityk⁹,
- kontynuowanie procesów usprawniających zarządzanie rozwojem kraju (z uwzględnieniem w szczególności konieczności zapewnienia ładu przestrzennego).

1.3 Weryfikacja efektywności istniejącej alokacji funkcji i odpowiedzialności pomiędzy organami władzy centralnej i lokalnej. Opracowanie propozycji ewentualnych zmian w tym zakresie, z uwzględnieniem rekomendowanego podziału odpowiedzialności, alokacji zasobów, zasad współdziałania i współpracy w obszarach nakładających się odpowiedzialności.

1.4 Podniesienie jakości zarządzania i koordynacji pracy w i pomiędzy resortami:

- stworzenie możliwości powoływania zespołów międzyresortowych z jasno określonymi zadaniami, mocą decyzyjną, odpowiedzialnością i budżetem (np. zespoły do spraw kluczowych dla działań rządu takich jak otwarcie zasobów administracji);
- stworzenie możliwości powoływania ministrów bądź pełnomocników zapewniających horyzontalne podejście do zadań będących kluczowymi z punktu widzenia wyzwań o strategicznym znaczeniu dla rozwoju kraju lub rozwiązywania problemów systemowych wymagających koordynacji wielorakich działań (np. minister ds. wyzwań cyfrowych czy innowacji, pełnomocnik Rządu ds. Wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka).

1.5 Usystematyzowanie procesów planistycznych i operacyjnych przy równoczesnym zmniejszeniu udziału działań typu *ad hoc* jako podstawowy instrument zwiększania skuteczności działania rządu:

- powiązanie procesu planowania rocznego i weryfikacji wykonania planów z motywacyjnym systemem wynagradzania pracowników administracji;
- wprowadzenie wystandardyzowanej, jasnej i publicznie dostępnej sprawozdawczości resortów z wykonania rocznych planów pracy;
- wprowadzenie mechanizmów okresowego rozliczania resortów (na poziomie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) oraz zespołów i pracowników (na poziomie resortu) z realizacji zadań i efektywności reakcji na potrzeby społeczne i gospodarcze;
- stworzenie ustrukturyzowanych zespołów międzyresortowych odpowiedzialnych za systematyczną i bieżącą ocenę potrzeb i skutków interwencji rządowej, a także za skoordynowane przetwarzanie przyjętych polityk na konkretne instrumenty działania.

1.6 Stworzenie nowoczesnego programu kształcenia urzędników/urzędniczek publicznych z naciskiem na wzmocnienie roli liderów/liderek i przywództwa w administracji oraz upowszechnianie zasad etycznych w administracji (kodeksy etyczne).

⁹ Zaplecze analityczne Kancelarii powinno opierać swoją działalność na korzystaniu z zasobów państwowych oraz pozarządowych ośrodków analitycznych i akademickich. Jego podstawowym celem powinno być prowadzenie analiz strategicznych i bieżących oraz formułowanie diagnoz i rekomendacji do wykorzystania przez organy rządu. Opracowania powinny obejmować kwestie polityki krajowej, unijnej oraz kwestie deregulacyjne. Rząd ma być centrum strategicznym, w ramach którego poszczególne ministerstwa mają możliwość elastycznego działania z pełną odpowiedzialnością za realizowane cele.

- 1.7** Zwiększenie cyfrowych umiejętności i kompetencji administracji rządowej i samorządowej, w tym umiejętności związanych z procesem stanowienia prawa oraz otwartej komunikacji z Obywatelami/Obywatelkami.
- 1.8** Wprowadzenie systemu matrycowego systemu zarządzania pracą urzędników/urzędniczek rządowych w celu przejścia z modelu zarządzania pracownikami i organami rządu do zarządzania procesami i zadaniami. System taki powinien uwzględniać, obok operacyjnego zarządzania resortami przez właściwych ministrów, bezpośredni nadzór Premiera i jego zaplecza nad strategicznymi obszarami działania resortów.
- 1.9** Wprowadzenie do administracji publicznej konieczności całościowej analizy kosztów i korzyści jej działania w celu poprawy adekwatności jej działań.
- 1.10** Wdrożenie rekomendacji dotyczących realokacji odpowiedzialności pomiędzy władzą centralną i lokalną, wraz z elementami finansowania.
- 1.11** Stworzenie centralnej platformy przepływu informacji dotyczącej polityk pomiędzy instytucjami rządu a Obywatelami/Obywatelkami i podmiotami gospodarczymi.
- 1.12** Podjęcie działań wzmacniających „impet cyfrowy” w ramach administracji, w szczególności:
- stworzenie jednego budżetu na informatyzację administracji rządowej i samorządowej w celu zapewnienia spójności i kompatybilności systemów administracyjnych;
 - koordynacja na wyższych szczeblach hierarchii państwowej w celu uniknięcia działań „silosowych”, a w konsekwencji dostosowanie struktury organizacji administracji państwowej do powszechnych zmian organizacyjnych generowanych przez nowe technologie;
 - powszechna elektroniczna świadczeń społecznych (typu: ESSS, Syriusz, empatia);
 - wprowadzenie elektronicznych metod komunikacji Obywatel/Obywatelka-władza wykonawcza (e-konsultacje, e-PUAP, programy horyzontalne) i ustawodawcza (e-referenda, e-wybory);
 - wprowadzenie nowoczesnej, niehierarchicznej komunikacji wewnątrz administracji, w oparciu o możliwości technologii cyfrowych.

Cele szczegółowe po roku 2020

- 1.13** Poprawa zarządzania na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym – wzmocnienie wielopoziomowego modelu zarządzania, w tym wdrożenie systemu zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.
- 1.14** Stworzenie warunków do współkreowania polityk, prawa i usług przez Obywateli/Obywatelki poprzez takie dostosowanie instytucji publicznych, aby stały się platformami, gdzie obywatele/jednostki wspólnie z władzą i między sobą tworzą polityki, prawo i usługi publiczne.
- 1.15** Racjonalizacja systemu finansowania poszczególnych polityk publicznych poprzez nowy model finansowania polityki regionalnej oraz systemu finansowania samorządu terytorialnego;
- 1.16** Utrwalanie zasady wymiany wiedzy pomiędzy instytucjami państwa i administracji różnego szczebla;
- 1.17** Przeprowadzenie debaty konstytucyjnej dotyczącej zasad ustroju państwa, roli Prezydenta, organizacji Parlamentu.

Kluczowe projekty:

Projekt IX.1: *Podniesienie jakości efektów pracy administracji centralnej i zwiększenie szybkości jej działania poprzez skuteczniejszą koordynację i zarządzanie oraz wzmocnienie zaplecza analitycznego*

- zwiększenie koordynacji pracy poszczególnych resortów i stała poprawa systemu planowania pracy,
- wprowadzenie instrumentów rozliczania resortów z wykonania planów działania oraz skuteczności w ich wdrażaniu, w szczególności poprzez powiązanie procesu planowania i oceny realizacji planów z nowoczesnym systemem motywacyjnym dla organów władzy centralnej i ich pracowników,
- skonsolidowanie istniejących baz wiedzy i informacji w celu poprawy dostępu do zasobów analitycznych w ramach administracji centralnej,
- rozbudowa zaplecza analitycznego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jako elementu zwiększania zdolności do ponadresortowej weryfikacji propozycji polityk, wyboru kierunków strategicznych oraz oceny resortowych działań regulacyjnych i deregulacyjnych.

Projekt IX.2: *Poprawa jakości i zwiększenie szybkości obsługi administracyjnej Obywateli/Obywaterek oraz osób prawnych poprzez użycie nowoczesnych instrumentów w zarządzaniu*

- systemowe ograniczanie formalizmu administracyjnego, poprzez opracowanie i wdrożenie systemu bodźców dla organów administracji i urzędników/urzędniczek, zachęcających do poprawy jakości i szybkości wydawania decyzji administracyjnych,
- wprowadzenie mechanizmów oceny sprawności i jakości obsługi administracyjnej na poziomie poszczególnych urzędów. W szczególności poprzez nałożenie na każdy urząd wydający decyzje administracyjne obowiązku corocznej publikacji statystyk dotyczących tego obszaru działalności (w tym informacji o średnim terminie przygotowania decyzji, ilości decyzji negatywnych itp.),
- rozliczania poszczególnych urzędów oraz urzędników/urzędniczek ze sprawności i jakości obsługi obywateli, w szczególności wprowadzenie rozwiązań zarządczych umożliwiających premiowanie ponadprzeciętnych wyników urzędów oraz nakładanie sankcji na urzędy wypełniające funkcje publiczne w sposób nieadekwatny.

Cel 2: Poprawa jakości prawa i ograniczenie nadmiernej regulacji

Nieprecyzyjne prawo i jego inflacja stanowią uciążliwość dla Obywateli/Obywatelek, podmiotów gospodarczych oraz administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości. Niosą za sobą poczucie niepewności, powodują spadek zaufania do państwa oraz skutkują wysokimi kosztami związanymi zarówno z nieuzasadnionymi obciążeniami regulacyjnymi, jak i kosztownym rozstrzygnięciem prawnych wątpliwości. Niepotrzebne lub złe przepisy prawa są także przyczyną niskiej konkurencyjności polskiej gospodarki. **Jak pokazuje ostatnie 20 lat, bez systemowego podejścia do zmiany procesu stanowienia prawa istniejący problem jakości i zakresu regulacji nie zostanie efektywnie rozwiązany.** Zakładamy kompleksowe podejście do procesu stanowienia prawa. Wzrost jakości prawa i, przede wszystkim, całego procesu jego tworzenia, jest niezbędnym elementem umożliwiającym budowanie nowoczesnego państwa, które potrafi reagować na wyzwania przyszłości.

Obszarem wymagającym szczególnego usystematyzowania i ostrożności jest podejście do regulacji kodeksowych i prawa podatkowego. Wysokiej jakości legislacja obejmująca drobną przedsiębiorczość jak i regulację rynków finansowych i kapitałowych wymaga dogłębnych analiz i szerokich konsultacji w gronie praktyków. Aby skutecznie budować przewagę konkurencyjną polskiej gospodarki, władza wykonawcza musi posiadać umiejętność profesjonalnego opracowywania i wdrażania założeń i propozycji regulacyjnych tak na forum Unii Europejskiej jak i polskiego Parlamentu.

Legislacja europejska wymusza tworzenie nowych regulacji. Proces ten musi być znacznie usprawniony i podlegać większej niż dotychczas kontroli. Zbyt często przepisy unijne stają się pretekstem do nieuzasadnionej rozbudowy regulacji krajowych. Rządowa weryfikacja istniejących i proponowanych regulacji jest fundamentalnym procesem z punktu widzenia budowy efektywnego i nowoczesnego systemu prawnego.

Słabość regulacji w Polsce jest potęgowana nieumiejętną praktyką jej stosowania w szczególności przez administrację publiczną. Podejście celowościowe jest rzadkością, dodatkowo nie wspieraną przez instytucje kontrolne i nadzorcze, które rozliczają z wypełniania wymogów formalnych. Atmosfera, w której urzędnicy stosują zachowawczą i pasywną interpretację przepisów z obawy przed zarzutami i podejrzeniami o korupcję powinna być uwzględniona w filozofii tworzenia regulacji.

Wraz z poprawą procesu stanowienia prawa na poziomie władzy wykonawczej podjąć należy prace nad poprawą jakości oraz zwiększeniem szybkości i przejrzystości procesu legislacyjnego w ramach władzy ustawodawczej. W szczególności zmiany te powinny przewidywać:

- **efektywne wykorzystanie instytucji wysłuchania publicznego;**
- **wymóg podania źródeł pokrycia skutków finansowych wprowadzanych każdorazowo zmian do projektów ustaw;**
- **praktykę publikacji wszelkiej dokumentacji związanej z procesem stanowienia prawa.**

Nieodłącznym elementem zdrowego procesu regulacyjnego są scalone z nim procedury deregulacyjne. Instytucje władzy centralnej powinny niezwłocznie uruchomić mechanizmy wprowadzające bieżącą weryfikację obowiązujących regulacji pod kątem ich optymalizacji. Jednocześnie należy wprowadzić procesy, prowadzące do sprawnego wdrażania zidentyfikowanych zmian.

Rozwiązaniem opisanej sytuacji jest **systemowe podejście do zmiany procesu stanowienia oraz stosowania prawa.**

Wyzwania:	Aspiracje:
- Nadregulacja: Tendencja do myślenia w kategorii ustaw, nie najlepszych rozwiązań danych problemów	Administracja aktywnie i elastycznie dobiera narzędzia do rozwiązywanych problemów Nieuzyteczne lub złe ustawy są regularnie eliminowane
- Niestabilność przepisów: Częste nowelizacje przepisów, w szczególności prawa kodeksowego powodujące koszty dostosowawcze u obywateli, przedsiębiorstw i administracji	Nowe prawo jest wynikiem usystematyzowanego procesu, który znacznie obniża konieczność wprowadzanych zmian Zmiany <i>ad hoc</i> zastępowane są systematycznym przeglądem prawa w poszczególnych dziedzinach (np. co pięć/dziesięć lat)
- Niewystarczająca jakość oraz niespójność przepisów: Brak zrozumiałej systematyki ustaw, niejasny język, nienajlepsze rozwiązania techniki prawodawczej Duża ilość szczegółowych rozporządzeń i regulacji utrudniających zrozumienie zakresu zobowiązań prawnych i działania zgodnego z prawem Brak mechanizmów pozwalających na skuteczne odwoływanie się do przepisów typu <i>soft law</i> tworzone w odrębnych systemach normotwórczych (np. normy techniczne, normalizacyjne).	Nowe prawo jest tworzone według najlepszych wzorców prawodawstwa Administracja czuje się odpowiedzialna za jakość produktów, które wytwarza oraz ich zrozumiałość dla odbiorców
- Nieprzejrzystość procesu stanowienia prawa, brak dostępu do dokumentacji procesu; nieprawidłowości procesu konsultacji	W pełni dostępna publicznie dokumentacja procesu stanowienia prawa na wszelkich etapach, połączona z procesem konsultacji
- Nieumiejętna praktyka stosowania prawa Zachowawcza i pasywna interpretacja przepisów z obawy przed zarzutami i kontrolą Instytucje kontrolne i nadzorcze rozliczają jedynie z wypełniania wymogów formalnych, wzmacniając tendencje do formalistycznego podejścia do prawa	Urzędnicy czują się wystarczająco pewnie by stosować prawo zgodnie z jego celem System rozliczania wspiera celowościowe stosowanie prawa

Obecnie około 75% nowego prawodawstwa krajowego opiera się na inicjatywach Unii Europejskiej. Dlatego zasadnicze znaczenie, dla jakości prawa oraz dla kluczowych obszarów prawa w Polsce, ma umiejętność aktywnego współtworzenia ustawodawstwa Europejskiego już na poziomie jego powstawania, reprezentując interesy Polski, oraz umiejętność optymalnego przekładania na prawo krajowe. Zbyt często przepisy unijne stają się pretekstem do nieuzasadnionej rozbudowy regulacji krajowych. Rządowa weryfikacja istniejących i proponowanych regulacji jest fundamentalnym procesem z punktu widzenia budowy efektywnego i nowoczesnego systemu prawnego.

Proces stanowienia prawa musi zostać usprawniony zarówno na poziomie władzy wykonawczej jak i ustawodawczej. Wysokiej jakości prawo sprzyjające rozwojowi biznesu oraz Obywatelom/Obywatelkom będzie jednak powstawało w wyniku współpracy i konsultacji z grupami społecznymi. Stanowienie prawa musi być transparentne i otwarte na oddolne inicjatywy oraz na wiedzę specjalistyczną z zewnątrz, której administracji często brakuje.

Cele szczegółowe:

2.1 : Podniesienie efektywności i jakości procesu stanowienia prawa na poziomie władzy wykonawczej

- wyeliminowanie nadmiernie rozbudowanych konsultacji wewnątrz rządu oraz rygorystyczne i przejrzyste korzystanie z konsultacji społecznych z uwzględnieniem rekomendacji OECD¹⁰ i Rady Europy^{11,12};
- przestrzeganie przez rząd podstawowych rekomendacji OECD w odniesieniu do optymalizacji procesu tworzenia regulacji, poprzez zwiększenie zakresu krytycznej weryfikacji resortowych i unijnych założeń regulacyjnych, przez rozbudowane zaplecze analityczne Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (propozycje legislacyjne powinny być weryfikowane pod kątem faktycznego zapotrzebowania na nie oraz ich adekwatności).

2.2 Wprowadzenie okresowej oceny przez resorty skutków obowiązującego prawa, co umożliwi poprawę jego jakości w stopniu znacznie większym niż stosowanie wyłącznie Ocen Skutków Regulacji na etapie przygotowania ich projektu:

- nałożenie na resorty obowiązku okresowej weryfikacji faktycznego funkcjonowania regulacji „podlegających” danemu resortowi;
- prowadzenie weryfikacji przez resort przy współpracy z zewnętrznym ośrodkiem analitycznym i podlegającej ewentualnej ocenie zespołu analitycznego Kancelarii Premiera;
- publikowanie wyników weryfikacji działania prawa, co stanowić może podstawę resortowych, bądź zewnętrznych rekomendacji zmiany zweryfikowanego prawa.

2.3 Dostosowanie procesu stanowienia prawa dla potrzeb integracji i optymalizacji prawa polskiego względem prawa europejskiego i prawa międzynarodowego:

- wdrożenie mechanizmu stałego monitoringu procesów legislacyjnych, na poziomie europejskim, pod kątem skutków i konsekwencji dla Polski, w celu stworzenia możliwości wpływu na poziomie europejskim na proponowane rozstrzygnięcia, które będą obowiązywały także Polskę;
- stworzenie polityki ratyfikacyjnej umów i międzynarodowych aktów prawnych oraz opracowanie mechanizmu oceniającego i weryfikującego polski system prawny na tle prawa międzynarodowego ;
- stworzenie mechanizmu monitoringu procesu implementacji prawa europejskiego i prawa międzynarodowego, a także kontroli stosowania bezpośrednio skutecznych norm prawa europejskiego i międzynarodowego przez administrację i sądy.

2.4 Rozbudowa zdolności instytucjonalnej w zakresie szybkiej weryfikacji założeń regulacji oraz istotne skrócenie czasu reakcji regulacyjnej na potrzeby społeczno-gospodarcze.

2.5 Rozszerzenie i udoskonalenie instrumentów elektronicznej debaty publicznej i wystuchania.

¹⁰OECD. 1995. *Recommendations of the Council of OECD on Improving the Quality of Government regulations*. Paris: OECD.

¹¹Komisja Wspólnot Europejskich. 2002. *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultations of interested parties by Commission*. 11.12.2002 Com(2002) 704 final.

¹²Komisja Wspólnot Europejskich. 2001. *A white paper on European governance – COM (2001)428 final*.

- 2.6** Zmiany w procesie stanowienia prawa na linii Rząd-Parlament-Prezydent i relacji pomiędzy tymi instytucjami (zmiany dotyczące inicjatywy ustawodawczej i wynikających z tego obciążeń dla budżetu).
- 2.7** Wprowadzenie obowiązku opracowywania ocen skutków regulacji także dla projektów poselskich z koniecznością wykazania potrzeby proponowanej regulacji.
- 2.8** Wprowadzenie obowiązku badania skutków regulacji na działalność podmiotów gospodarczych (nie tylko ze względu na obciążenia dla budżetu).

Cele szczegółowe po roku 2020

- 2.9** Wprowadzenie klauzul wygaszających regulację (*sunset clause*).
- 2.10** Dalsze zmiany wynikające z programów otwierania zasobów i elektronicznego obiegu dokumentów.

Kluczowe projekty:

Projekt IX.3: *Poprawa jakości tworzonego prawa i przejrzystości sposobu jego tworzenia poprzez wyeliminowanie istniejących nieefektywności i korzystanie z doświadczeń innych krajów.*

- standaryzację dokumentu Oceny Skutków Regulacji zgodnie z rekomendacjami OECD. Zwiększenie skali korzystania przez resorty z OSR opracowywanych i autoryzowanych przez podmioty zewnętrzne,
- zwiększenie kompetencji organu wnioskującego w zakresie koordynacji procesu uzgodnień i konsultacji, w celu zwiększenia odpowiedzialności i „rozliczalności” tego organu za ostateczną treść propozycji regulacyjnej,
- ograniczenie zakresu uzgodnień międzyresortowych i skali nieudokumentowanej ingerencji w procesie uzgodnieniowym (m.in. poprzez wprowadzenie wymogu merytorycznego uzasadnienia wszystkich proponowanych modyfikacji),
- systemowe korzystanie z powdrożeniowej oceny działania regulacji. Opracowanie i wdrożenie metod weryfikacji faktycznych skutków regulacji (FSR), jako podstawowego instrumentu optymalizacji prawa w Polsce. Zobowiązanie resortów do bieżącego korzystania z FSR w odniesieniu do regulacji leżących w obszarze ich działania i uwzględniania wyników FSR w propozycjach deregulacyjnych.

Projekt IX.4: *Wprowadzenie mechanizmu redukcji barier biurokratycznych w obszarze działalności gospodarczej poprzez umiejętne korzystanie z przepływu „know-how” pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym.*

- zebranie i usystematyzowanie postulatów środowisk gospodarczych, w odniesieniu do przepisów i regulacji natury formalistyczno-biurokratycznej. Dotyczy to głównie kwestii nieuzasadnionej nadregulacji w obszarze prowadzenia rejestrów oraz procedurach związanych z wydawaniem decyzji i postanowień administracyjnych,
- powołanie wspólnego zespołu prawników rządowych i reprezentujących środowiska gospodarcze w celu opracowania propozycji zmian oraz listy rozbieżności. Katalog diskutowanych zmian powinien obejmować także te kwestie, których zaadresowania odmawiają przedstawiciele rządu/resortów, wraz z przejrzystą listą argumentów „za” i „przeciw”. Uzgodniona lista akceptowanych i odrzucanych postulatów, wraz z dokumentacją uzupełniającą (prezentującą stanowiska obydwu stron) powinna

zostać podana do publicznej wiadomości i poddana ograniczonej w czasie debacie publicznej. Usystematyzowane wyniki debaty (w formie pisemnych postulatów i stanowisk przygotowanych w oparciu o jednolity format) powinny zostać także opublikowane,

- na podstawie wyników przeprowadzonego procesu, pilne opracowanie przez rząd pakietu proponowanych zmian redukujących bariery biurokratyczne. Opublikowanie i przekazanie do Sejmu propozycji legislacyjnych w tym zakresie (z ew. projektami przepisów wykonawczych) oraz listy postulatów wobec których nie została podjęta inicjatywa ustawodawcza, wraz ze szczegółowym uzasadnieniem przyczyn odmowy.

Projekt IX.5: *Wdrożenie efektywnych procesów deregulacyjnych na poziomie władzy centralnej w oparciu o przyjęte rozwiązania systemowe i stosowanie obowiązku publikacji raportów z realizacji działań deregulacyjnych jako instrumentu nadzoru i motywacji.*

- zobowiązanie resortów do wdrożenia procedur mających na celu identyfikację przepisów tworzących nieuzasadnioną nadregulację. Procedury takie powinny obejmować możliwość zgłaszania propozycji deregulacyjnych przez podmioty prywatne (procedury powinny obejmować pełną identyfikację zgłaszających, aby poprzez zapewnienie przejrzystości zaadresować kwestie potencjalnego konfliktu interesów/lobbyingu),
- zobowiązanie resortów do corocznego przedkładania Radzie Ministrów (i publikacji) konkretnych propozycji deregulacyjnych wraz z opisem ich pożądaných skutków dla procesów gospodarczych i administracyjnych. Także, zobowiązanie resortów do publikacji wszystkich zgłoszonych propozycji deregulacyjnych, w odniesieniu do których nie podjęto inicjatywy legislacyjnej, wraz ze szczegółowym uzasadnieniem powodów,
- wprowadzenie obowiązku przedkładania Radzie Ministrów i publikacji przez resorty rocznych sprawozdań z implementacji propozycji deregulacyjnych;
- wprowadzenie zachęt finansowych jako instrumentu rozliczania resortów z realizowanej przez nie działalności deregulacyjnej.

Projekt IX.6: *Optymalizacja harmonizacji prawa krajowego i unijnego poprzez zsynchronizowanie ich z działalnością deregulacyjną, w tym prowadzenie stałego nadzoru działań implementacyjnych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.*

- wraz z mechanizmem deregulacyjnym, stworzenie w resortach i KPRM funkcjonalnego mechanizmu oceniającego i weryfikującego polski system prawny na tle prawa międzynarodowego, ze szczególnym uwzględnieniem analizy rozszerzających i nieuzasadnionych implementacji regulacji unijnej,
- w porozumieniu pomiędzy władzą wykonawczą i ustawodawczą, wdrożenie systemu bezwzględnego i natychmiastowego wdrażania orzeczeń trybunałów międzynarodowych.

Cel 3: Usprawnienie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i prokuratury

Od przełomowego 1989 r. nie została dokonana kompleksowa reforma wymiaru sprawiedliwości. Jednym ze skutków tego zaniechania jest niski poziom zaufania Obywateli/Obywatelki do wymiaru sprawiedliwości oraz negatywna opinia dotycząca jego funkcjonowania.¹³

Zwiększające się nakłady na wymiar sprawiedliwości nie przekładają się na znaczącą poprawę jego efektywności. Dane dotyczące środków finansowych, jakimi dysponuje wymiar sprawiedliwości pokazują, iż jego głównym problemem nie jest niedofinansowanie, nawet z zastrzeżeniem, iż znacząca pula środków przeznaczana jest na wyrównywanie zacofania technologicznego i inwestowana w infrastrukturę.¹⁴ Problemem wymiaru sprawiedliwości jest jego nieefektywność, brak przejrzystości, hermetyczność, brak elastyczności i nieumiejętność reagowania na zmiany oraz, będący skutkiem opisanych zjawisk, niski poziom zaufania Obywateli/Obywatelki do jego instytucji.

Realizacja tego celu strategicznego wymaga **kompleksowej reformy** wymiaru sprawiedliwości i strategicznego podejścia do edukacji prawniczej. Planowanym działaniom naprawczym powinny przyświecać trzy naczelne zasady: **przejrzystość, otwartość i współpraca**.

Oznacza to nie tylko konieczność podjęcia zestawu niezbędnych działań, które w sposób natychmiastowy udrożnią działanie instytucji. W naszym przekonaniu oznacza to konieczność opracowania wielopłaszczyznowego i możliwego do zrealizowania planu obejmującego zarówno proces edukacji prawniczej, kwestie dostępu do zawodów prawniczych i zasad ich wykonywania, funkcjonowanie instytucji wymiaru sprawiedliwości i ich dostępu dla Obywateli/Obywatelki podmiotów gospodarczych. Plan ten zakłada debatę z udziałem przedstawicieli zawodów prawniczych i przede wszystkim specjalistów spoza tej grupy, a w szczególności specjalistów od zarządzania i ekonomii.

Cele szczegółowe

3.1 Wdrożenie zmian udrożniających funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i prokuratury:

- zmiana sposobu zarządzania sądami i rozdzielenie w sądach funkcji związanych z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej oraz funkcji administracyjnych związanych z organizowaniem warunków do wykonywania wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej (podział obowiązków pomiędzy prezesów, przewodniczących wydziałów, dyrektorów sądów etc. – w pierwszym etapie w oparciu o projektowane obecnie zmiany w ustroju sądów powszechnych)
- poprawa zarządzania zasobami finansowymi alokowanymi na wymiar sprawiedliwości;
- zwiększenie efektywności współpracy oraz koordynacji działań sądów powszechnych z innymi organami mającymi wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości (prokuratura, adwokatura, radcowie prawni, policja, biegli sądowi, Służba Więzienna, Ministerstwo Sprawiedliwości, komornicy);
- wprowadzenie systemu doskonalenia i motywacji zawodowej sędziów i prokuratorów uwzględniających umiejętności niezbędne do rzetelnej współpracy z innymi sądami w szczególności z innych krajów UE;

¹³ Ministerstwo Sprawiedliwości. 2010.

¹⁴ Por. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). 2010. *European Judicial Systems Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

- uregulowanie roli personelu pomocniczego (szczególnie asystentów i pracowników sekretariatów) w sądach.

3.2 Pełna informatyzacja wymiaru sprawiedliwości:

- wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów i elektronicznych akt spraw oraz możliwie szerokie umożliwienie obustronnego elektronicznego kontaktu między sądem i stronami;
- umożliwienie świadczenia dla osób fizycznych i prawnych usług on-line poprzez dostęp do treści wszelkich rejestrów prowadzonych przez sądy przez Internet oraz obsługi wniosków elektronicznych o wydanie odpisów z tychże rejestrów z nadaniem im mocy dokumentów urzędowych;
- zapewnienie dostępu do jasnej i przejrzystej informacji prawnej oraz stworzenie systemu udzielania informacji z wykorzystaniem infolinii oraz on-line;
- wprowadzenie elektronicznych metod komunikacji Obywatel/Obywatelka-władza sądownicza .

3.3 Przemodelowanie sposobu działania prokuratury poprzez odejście od dzisiejszego jej kształtu na rzecz profesjonalnego organu ścigania przestępstw, w tym także ograniczenie zasady legalizmu na rzecz zasady oportunistu.

3.4 Zmiany w działaniu zawodów prawniczych i modelu edukacji prawniczej:

- kompleksowe uregulowanie modelu wykonywania zawodów prawniczych, a w szczególności zawodu sędziego, w tym przez uczynienie realnym przepływu z innych zawodów prawniczych osób o możliwie wysokich kwalifikacjach;
- opracowanie i wdrożenie kompleksowego modelu edukacji prawniczej z uwzględnieniem nowej roli zawodów prawniczych i koniecznością kształcenia kadr administracyjnych oraz koniecznością wprowadzenia elementów ekonomicznej analizy prawa i zarządzania, jako obowiązkowych w procesie kształcenia;
- systemowe rozwiązania dotyczące przebiegu kariery pracowników wymiaru sprawiedliwości wraz z efektywną ewaluacją i oceną będącą podstawą do określania ścieżek karier.

3.5 Zapewnienie dostępu do informacji prawnej i usług prawniczych, w tym dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej dla osób najuboższych.

3.6 Zapewnienie efektywnej realizacji wyroków sądowych poprzez poprawę efektywności egzekucji .

3.7 Skrócenie czasu trwania postępowań sądowych poprzez:

- informatyzację postępowań;
- upowszechnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów (mediacje) i popularyzację rozwiązań sporów na etapie przedsądowym.

Cele szczegółowe po roku 2020

3.8 Kształtowanie umiejętności osób wykonujących zawody prawnicze w celu pełnej absorpcji szans jakie daje informatyzacja wymiaru sprawiedliwości.

3.9 Zwiększanie zakresu spraw sądowych dostępnych przy użyciu oraz upowszechnienie zasady prowadzenia postępowań sądowych za pośrednictwem nowych technologii (e-rozprawy).

3.10 Pełne udostępnienie wyroków sądów powszechnych (w szczególności w formie elektronicznej).

3.11 Zintegrowanie wszelkich elementów wymiaru sprawiedliwości (sądów, prokuratury, komorników) w celu zapewnienia szybkiego przepływu informacji.

Kluczowe projekty:

Projekt IX.7: *Diagnoza podstawowych wyzwań wymiaru sprawiedliwości zbierająca dotychczasowe doświadczenia i określająca kierunki zmian w jego funkcjonowaniu wraz z szeroką debatą dotyczącą wymiaru sprawiedliwości.*

- szeroką debatę na temat stanu wymiaru sprawiedliwości z przedstawicielami różnych środowisk (w tym poza prawniczych) i opracowanie planu zmian z rekomendacjami konkretnych rozwiązań;
- zaprojektowania planu reformy wymiaru sprawiedliwości obejmującego następujące aspekty:
 - strukturalny – związany ze strukturą sądów i zawodów prawniczych;
 - procesowy – związany z treścią procedur sądowych i przejrzystością oraz szybkością i skutecznością procedowania.

Plan ten winien mieć określoną perspektywę czasową na jego realizację.

Projekt IX.8: *Analiza ekonomiczna efektywności środków wydatkowanych na wymiar sprawiedliwości w szczególności uwzględniająca liczbę sądów, pracowników, sędziów, prokuratorów etc. w stosunku do liczby rozpraw, pozwów, wyroków, zasądzonych odszkodowań.*

- przeprowadzenie analizy porównawczej kosztów i efektywności polskiego wymiaru sprawiedliwości z porównywalnymi systemami w krajach znajdujących się wysoko w rankingu World Economic Forum (pozycja „1.10 Efficiency of legal framework in settling disputes”) z uwzględnieniem środków alokowanych na inwestycje w wymiarze sprawiedliwości i wyrównywanie różnic wynikających z opóźnienia technologicznego;
- zaprojektowanie i wdrożenie efektywnego systemu monitorowania i prognozowania zmian w zakresie wymiaru sprawiedliwości;
- analiza obciążeń sądów i wdrożenie rekomendacji z niej płynących.

Projekt IX.9: *Zwiększenie przejrzystości i operacyjnej efektywności oraz sprawności działania wymiaru sprawiedliwości poprzez system pomiaru wyników, w szczególności sądów, i wprowadzenie centralnej bazy orzeczeń sądowych.*

- wdrożenie nowej struktury sądów zgodnie z rekomendacjami płynącymi z opracowanego w ramach szerokiej debaty planu zmian;
- wdrożenie planu dotyczącego zawodów prawniczych;
- odformalizowanie procedur sądowych;
- nowy model prokuratury, jako profesjonalnego organu ścigania przestępstw, w tym także ograniczenie zasady legalizmu na rzecz zasady oportunisty;

- wprowadzenie dostępności orzeczeń sądowych on-line z zapewnieniem pełnej realizacji prawa do prywatności i ochrony dóbr osobistych;
- opracowanie metody zarządzania obciążeniami poszczególnych sądów i sędziów oraz skuteczna jej realizacja;
- zmiany systemu bodźców adresowanych do sędziów z bodźców premiujących ubieganie się o etaty funkcyjne na bodźce premiujące jakość i szybkość orzekania;
- usprawnienie komunikowania się sądów z Obywatelami/Obywatelkami poprzez:
 - dalsze udostępnianie informacji w systemach on-line w sposób prosty i zrozumiały dla każdego Obywatela/Obywatelki (a nie tylko dla prawników);
 - stworzenie ujednoczonego portalu polskiego sądownictwa i likwidacja różnic pomiędzy portalami poszczególnych sądów (standaryzacja przekazywanych informacji).

Cel 4: Podniesienie jakości działania podmiotów oferujących usługi publiczne

Oczekiwania odnośnie jakości, oferty i sposobu kreowania usług publicznych na przestrzeni kolejnych 20 lat będą znacząco się zmieniać. Nie tylko należy się spodziewać coraz większej presji na podnoszenie jakości i poziomu świadczenia usług publicznych odpowiadających na oczekiwania Obywateli/Obywaterek przyzwyczajonych do standardów sektora prywatnego, ale także można się spodziewać coraz większego zaangażowania Obywateli/Obywaterek, różnych grup społecznych i innych podmiotów w sam proces kreowania i dostarczania usług publicznych. Państwo będzie musiało tak się zreformować i zaadaptować do tych zmian by stać się animatorem aktywności publicznej, a nie barierą w jej rozwoju.

Usługi publiczne obejmują działalność państwa w obszarach, w których zaangażowanie (pełne bądź częściowe) instytucji państwowych jest konieczne albo pożądane z punktu widzenia optymalizacji kosztów społecznych. Przykłady usług obejmują w szczególności:

- ochronę osób i mienia,
- ochronę zdrowia ,
- edukację,
- opiekę nad osobami starszymi, niepełnosprawnymi i innymi, które mają ograniczone możliwości samorealizacji,
- działalność sądownictwa,
- infrastrukturę transportową,
- regulację zagospodarowania przestrzennego,
- zarządzanie obszarami publicznymi i szeroko pojętą przestrzenią publiczną

Obecnie sektor publiczny odstaje od sektora prywatnego, zarówno pod względem efektywności działania, jak i jakości oferowanych usług, co wyraża się niższym poziomem zadowolenia Obywateli/Obywaterek podmiotów korzystających z nich w stosunku do usług oferowanych przez sektor prywatny.

W celu zwiększenia poziomu zadowolenia z usług publicznych oraz poprawy jakości działania podmiotów je oferujących należy zastosować narzędzia zarządcze, które sprawdziły się w sektorze prywatnym. Państwo w coraz większym stopniu powinno także wspierać rolę podmiotów niepublicznych w oferowaniu usług publicznych, bądź w przejmowaniu mechanizmów ich tworzenia i udostępniania. Należy również zapewnić odpowiedni standard i zwiększyć dostępność usług publicznych, w szczególności poprzez szersze i bardziej kompleksowe udostępnianie ich drogą elektroniczną.

Usługi w zakresie ochrony zdrowia, ze względu na swą specyfikę, muszą być potraktowane w sposób wyjątkowy. Istotne jest poszukiwanie i ciągle dostosowywanie mechanizmów ekonomiczno-zarządczych, kształtujących wymianę między wymaganą ilością i jakością zapotrzebowania na usługi zdrowotne dla ich racjonalizowania oraz podnoszenia efektywności systemu ochrony zdrowia.¹⁵

Cele szczegółowe

4.1 Stworzenie warunków konkurencji rynkowej dla podmiotów sektora usług publicznych:

- umożliwienie współuczestnictwa sektora prywatnego w oferowaniu usług tradycyjnie zarezerwowanych dla instytucji publicznych;
- poddanie działalności instytucji państwowych ocenie „rynkowej” poprzez zlecenie i publikowanie zewnętrznej oceny poziomu zadowolenia z oferowanych usług oraz ich porównywanie z wynikami osiąganymi przez podmioty prywatne i inne podmioty państwowe.

4.2 Wprowadzanie w instytucjach kontrolowanych przez państwo nowoczesnych metod zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym:

- wprowadzenie systemów zarządzania wynikami nakierowanych na podnoszenie poziomu zadowolenia jednostki-klienta z oferowanych usług oraz przełożenie tych instrumentów na działalność operacyjną poprzez optymalizację procesów, odpowiednią alokację zasobów, czy potencjalne zmiany organizacyjne służące poprawie efektywności działania podmiotów oferujących usługi;
- wprowadzenie systemów wynagrodzeń i ścieżek kariery premiujących realizację przyjętych celów;
- ciągła edukacja podmiotów świadczących usługi publiczne w zakresie ustawiania celów, metod ich realizacji, mierzenia i optymalizacji kosztów etc.

4.3 Stworzenie warunków do rozwoju efektywnego, projakościowego systemu ochrony zdrowia

4.4 Stopniowe włączanie Obywateli/Obywatelek w proces usprawniania usług publicznych, poczynając od monitorowania ich potrzeb i oczekiwań oraz odpowiedniego dostosowywania oferty, z czasem przechodząc do aktywnego włączania ich w kreowanie i dostarczanie usług.

¹⁵ Krystyna Lisiecka, Mira Lisiecka-Biełanowicz 2010. *Kierunki doskonalenia systemu ochrony zdrowia w Polsce*. w: Mira Lisiecka Biełanowicz, Bolesław Samoliński, Piotr Warczyński red. „Kierunki doskonalenia usług w ochronie zdrowia”. Warszawa: Wydawca Ministerstwo Zdrowia Departament Organizacji Ochrony Zdrowia

- 4.5** Wprowadzenie odpowiednich standardów świadczenia usług publicznych oraz zwiększenie ich dostępności, w szczególności poprzez szersze i bardziej kompleksowe udostępnianie usług przez Internet. Dotyczy to takich obszarów jak usługi natury urzędowej (formularze, zgłoszenia, wnioski), edukacja, część obsługi medycznej (administrowanie danymi, częściowa diagnostyka).
- 4.6** Wprowadzenie obowiązku przejrzystej sprawozdawczości z działalności dla instytucji publicznych, w tym obowiązku okresowej publikacji celów nakierowanych na poprawę jakości działania oraz stopnia ich realizacji.
- 4.7** Podniesienie jakości działania podmiotów oferujących usługi publiczne powinno koncentrować się na:
- osiągnięciu jakości porównywalnej z najlepszymi standardami rynku,
 - wysokiej efektywności kosztowej,
 - właściwym adresowaniu usług i ich standaryzacji,
 - maksymalnym korzystaniu z instrumentów cyfrowych.
- 4.8** Korygowanie metod świadczenia usług publicznych w związku z postępującym dostępem do nowych technologii, w szczególności zapewnienie pełnego i kompleksowego dostępu do usług i informacji, w tym także przez Internet, z zachowaniem zasady optymalizacji kosztów i adekwatności działań (wystandaryzowana usługa ma być dostępna i adekwatna).

Cele szczegółowe po roku 2020

- 4.9** Dalsza poprawa metod świadczenia usług publicznych z naciskiem na ich standaryzację, dostępność i adekwatność przy zachowaniu zasady optymalizacji kosztów.
- 4.10** Dalsze włączanie Obywateli/Obywatelek-klientów w proces usprawniania, kreowania i dostarczania usług publicznych.

Kluczowe projekty:

Projekt IX.10: *Przeprowadzenie diagnozy działania sektora publicznego pod kątem podniesienia jakości świadczonych usług*

Diagnoza powinna być przeprowadzona pod nadzorem powołanego w tym celu dedykowanego zespołu rządowego, który w pracach posiłkować się będzie wyspecjalizowanymi podmiotami z sektora prywatnego, które posiadają doświadczenie w tego typu analizach prowadzonych w czołowych systemach prawno-gospodarczych.

- zidentyfikowanie i usystematyzowanie usług oferowanych przez sektor publiczny we wszystkich kategoriach tych usług (audyt dokonany do roku 2015),
- dla wszystkich kategorii usług, określenie rynku „produktu/usługi”, rynku odbiorców i rynku konkurencyjnej oferty (produktów/usług zastępczych do oferty podmiotów publicznych),
- analiza cech porównywalnych usług oferowanych w krajach uznanych za liderów w danej dziedzinie i w najbardziej konkurencyjnych demokracjach,
- analiza jakości oraz skali dostosowania oferowanych usług do faktycznego zapotrzebowania Obywateli/Obywatelek,
- analiza kosztowej efektywności oferty podmiotów publicznych - w możliwie jak największym rozbiću

na typ usługi/produktu, wycena kosztów świadczenia usług oferowanych przez podmioty publiczne,

- opracowanie kompleksowego raportu dotyczącego wyników przeprowadzonej analizy wraz z kierunkowymi rekomendacjami zmian

Projekt IX.11: *Wdrożenie instrumentów podnoszących jakość świadczonych usług i efektywność działania sektora publicznego w obsłudze Obywateli/Obywatelek*

- zlecenie firmom zewnętrznym opracowania szczegółowych strategii i rozwiązań wdrożeniowych dla poprawy jakości, adresowalności i efektywności kosztowej dla poszczególnych kategorii usług sektora publicznego,
- opracowanie strategii „otwierania” obszarów stanowiących tradycyjne pole działania instytucji publicznych dla podmiotów z sektora prywatnego. Opracowanie szczegółowych przepisów wdrożeniowych tworzących wyrównane szanse współuczestnictwa sektora prywatnego w oferowaniu usług dotychczas traktowanych jako publiczne,
- wprowadzenie w instytucjach publicznych nowoczesnych systemów zarządzania, w szczególności systemów wynagradzania oraz zarządzania zasobami ludzkimi,
- wprowadzenie rygorystycznej kontroli finansowej nakierowanej na poprawę efektywności wydawania środków publicznych i wdrożenie instrumentów na bieżąco optymalizujących stosunek nakładów i kosztów finansowych do ilości i jakości oferowanych usług,
- wdrożenie dodatkowych instrumentów poprawiających jakość i efektywność sektora publicznego poprzez poddanie działalności instytucji państwowych ocenie „rynkowej” i zlecenie oraz publikowanie zewnętrznej oceny poziomu zadowolenia z oferowanych usług. Ocena ta powinna być w miarę możliwości porównywana z wynikami osiąganymi przez podmioty prywatne.

Projekt IX.12: *Wdrożenie instrumentów podnoszących jakość świadczonych usług zdrowotnych i efektywność systemu ochrony zdrowia*

- wprowadzenie metod systematycznego szacowania i poprawy dostępności świadczeń zdrowotnych na poziomie powiatu, województwa i kraju i zdolności systemu do ich zaspokajania, oraz nowych metod rozliczania świadczeń zdrowotnych,
- wprowadzenie zmian w organizacji i finansowaniu ochrony zdrowia w obszarach o zasadniczym znaczeniu dla sprostania obecnym i nadchodzącym wyzwaniom cywilizacyjnym, gospodarczym i demograficznym, usprawnienie systemów zbierania danych epidemiologicznych dotyczących chorób cywilizacyjnych, rozwój transplantologii i publicznej służby krwi,
- wdrażanie systemów stałej poprawy jakości w ochronie zdrowia, poprawy infrastruktury ochrony zdrowia, bazy dydaktycznej uczelni medycznych oraz instytutów badawczych,
- opracowanie i wdrożenie procedury informacyjnej w dziedzinie promowania innowacji i racjonalnego korzystania z nowych technologii, zwiększenie dostępu do innowacji w ochronie zdrowia, wdrażanie innowacyjnych rozwiązań dotyczących zarządzania informacją medyczną,
- wdrażanie instrumentów rozwijających efektywną gospodarkę produktami leczniczymi oraz rozwój innowacyjnych technologii medycznych.

Cel 5: Poprawa efektywności i jakości debaty publicznej

Jednym z kluczowych elementów usprawniania funkcjonowania państwa jest przejrzysta komunikacja i dialog z Obywatelami/Obywatelkami. Na jakość debaty publicznej znacząco wpływa fakt, iż zmianie ulegają tradycyjnie rozumiane role partnerów społecznych i stron dialogu. Zmieniła się forma i sposób dialogu rozumianego jako debata trójstronna pomiędzy Państwem, pracownikami a pracodawcami. Grono uczestników dialogu ulega znacznemu poszerzeniu o nowe grupy społeczne, które przenikają się wzajemnie. Pracownicy są także konsumentami, obywatelami, uczestnikami obrotu gospodarczego i ich postawa w debacie może zmieniać się w zależności od ról, które pełnią. Ze względu na dostęp do nowych technologii maleje dystans pomiędzy Obywatelami/Obywatelkami a administracją. W związku z tym, że gwałtownie rośnie konkurencyjność i dynamicznie rozwija się sektor usług prywatnych, standardy tam wypracowane – siłą rzeczy – stają się wytyczną dla Obywateli/Obywatelek w ich oczekiwaniach wobec administracji. Rośnie świadomość Obywateli/Obywatelek, co do przysługujących im praw, ale też wymagania dotyczące wysokiego standardu obsługi. Rosną więc ich oczekiwania wobec administracji. Nowoczesny dialog społeczny i komunikacja z Obywatelami/Obywatelkami musi odzwierciedlać zmiany społeczne, gospodarcze i technologiczne. Administracja, chcąc odpowiedzieć na wyzwania zmieniającej się rzeczywistości musi przededefiniować swoje działanie, stawiając w centrum Obywatela/Obywatelkę, a nie petenta i stale poszerzać pulę podmiotów oraz osób, z którymi się komunikuje w sposób otwarty i przystępny.

Dodatkowo, jakość stosowanych przez władzę metod komunikowania społeczeństwu strategii i planów działania ma bezpośredni wpływ na poziom wiedzy społecznej o efektywności funkcjonowania rządu i parlamentu. Z kolei, jakość dialogu na etapie tworzenia polityk i przygotowania regulacji, wpływa bezpośrednio na poziom wiarygodności władzy i poczucie wpływu Obywatela/Obywatelki na procesy decyzyjne.

Cele szczegółowe:

5.1 Podniesienie jakości komunikowania strategii i działań administracji:

- zwiększenie synchronizacji w zakresie współpracy instytucji rządowych przy prezentowaniu strategii, planów i informacji o podjętych działaniach w celu zapewnienia przejrzystości i spójności przekazu,
- wystandardyzowanie form komunikowania się poszczególnych resortów z Parlamentem i społeczeństwem/interesariuszami (strony internetowe, format konferencji prasowych, format raportów i sprawozdań etc.),
- publikowanie całości informacji administracji online, z wyłączeniem treści zastrzeżonych (jako uzupełnienie dotychczasowych metod publikacji lub w zamian tych metod, jeśli zapewnia to szeroki dostęp do informacji), w możliwie najszybszym czasie,
- wprowadzenie okresowych raportów z oceny jakości działania określonych organów publicznych (w obszarze obsługi Obywateli/Obywatelek i podmiotów gospodarczych).

5.2 Stworzenie platformy komunikacji w obszarze polityk (policy):

- budowa elektronicznej i medialnej platformy wymiany informacji, pomysłów i wiedzy dotyczących kierunków działania państwa poprzez stworzenie po stronie rządu ośrodka koordynacyjnego, odpowiedzialnego za systematyzowanie i formułowanie obszarów tematycznych oraz animowanie debaty w tych obszarach, której celem powinno być

doprowadzenie do zaplanowania konkretnych działań po stronie rządu (przyjęcie inicjatywy regulacyjnej, modyfikacja strategii, przyjęcie programu działania itp.),

- stworzenie efektywnego mechanizmu przepływu informacji i wiedzy pomiędzy ośrodkiem koordynacyjnym i wszystkimi resortami i organami rządu,
- stworzenie platformy zarządzania informacją przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii.

5.3 Stworzenie efektywnej platformy konsultacji dot. prac regulacyjnych (skoordynowane z procesem stanowienia prawa):

- budowa elektronicznej platformy pozwalającej na prowadzenie zorganizowanego procesu zbierania uwag i wiedzy interesariuszy w odniesieniu do określonego procesu stanowienia prawa, czy strategii oraz dyskusji pomiędzy interesariuszami i inicjatorami regulacji, czy strategii,
- stworzenie mechanizmu budowy zasobów wiedzy dot. konkretnego procesu regulacyjnego i efektywnego przepływu tej wiedzy w ramach Rządu (w trakcie konsultacji wewnętrznych i analiz na poziomie komitetów Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) i na potrzeby prac parlamentarnych,
- zapewnienie maksymalnej przejrzystości procesu przygotowania regulacji poprzez „onlinową” dostępność informacji o zaawansowaniu procesu przygotowania regulacji,
- udostępnienie zasobów wiedzy przez administrację na wzór <http://data.gov.uk/> czy też www.data.gov.

Coraz szersze i bardziej partycypacyjne włączanie Obywateli/Obywaterek w procesy polityczne, w szczególności w procesy stanowienia polityk i prawa, ale także kreowania usług publicznych, oraz upowszechnianie dostępu do zasobów wiedzy i informacji poprzez otwieranie zasobów będących w posiadaniu administracji.

Kluczowy projekt:

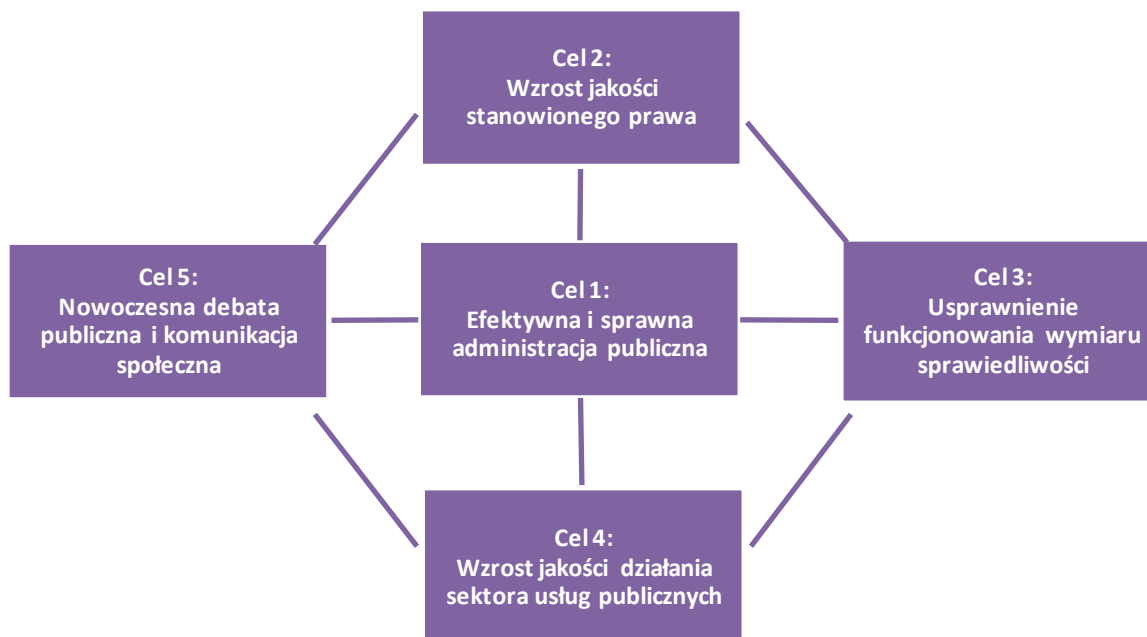
Projekt IX.12: *Poprawa przejrzystości komunikacji rządowej i poziomu aktywności społecznej w procesie tworzenia polityk*

- stworzenie jednej rządowej platformy do spójnego i przejrzystego komunikowania polityk i planów regulacyjnych rządu,
- stworzenie efektywnie działającej platformy przepływu propozycji regulacyjnych i deregulacyjnych pomiędzy organami władzy oraz Obywatelami/Obywatelkami i podmiotami gospodarczymi. W odniesieniu do wymiany dotyczącej tworzenia polityk i zmian regulacyjnych, wprowadzenie ujednoczonych formatów zgłoszeniowych, terminów i zakresu identyfikacji uczestników, w celu zwiększenia wiarygodności i użyteczności platformy,
- stworzenie i wdrożenie przejrzystych procesów konsultowania i przygotowywania regulacji.

Współzależność pomiędzy celami

Jedynie kompleksowa realizacja wszystkich 5 celów strategicznych, ze względu na ich współzależność umożliwi urzeczywistnienie wizji Sprawnego Państwa.

Rysunek 9.2 Główne współzależności pomiędzy celami Sprawnego Państwa



Czemu i w jaki sposób służyć ma realizacja 5 celów strategicznych?

Powyższa ilustracja obrazuje, czemu i w jaki sposób służyć ma realizacja konkretnych narzędzi i działań wszystkich 5 celów strategii. Cele strategiczne nie są wartościowe same w sobie, ale funkcjonują jedynie w odniesieniu do nadrzędnych celów obszaru, a mianowicie:

1. **Większej partycypacji Obywateli/Obywaterek w podejmowaniu decyzji i sprawowaniu władzy – w tworzeniu dobra wspólnego.**
2. **Sprawniej i efektywniej funkcjonującym instytucjom publicznym ułatwiającym życie Obywatelom/Obywatelkom i stymulującym rozwój gospodarczy.**
3. **Wyższej konkurencyjności instytucjonalnej Polski na globalnym rynku (np. mierzonej wskaźnikami Banku Światowego).**

Implementacja poszczególnych narzędzi i działań przyczynia się do jednego, dwóch lub trzech z powyższych celów w zależności od przedmiotu rekomendacji, zakresu oddziaływania oraz oczekiwanych wyników. W rezultacie, kompleksowe wdrożenie postulowanych narzędzi i działań w ramach danego horyzontu będzie prowadzić do osiągnięcia kamieni milowych dla lat 2015, 2020 i 2030 dla każdego z celów nadrzędnych.

Polska
2030

Trzecia fala nowoczesności.

Bibliografia

- Agencja Rynku Energii. 2009. *Bilans energetyczny Polski w układzie statystyki OECD i Eurostat*.
- Agencja Rynku Energii. 2009. *Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 roku*. Warszawa: ARE.
- Agencja Rynku Energii. 2010. *Statystyka Elektroenergetyki Polskiej*. Warszawa: ARE.
- Akademickie Mazowsze 2030. Foresight regionalny*. <http://www.akademickiemazowsze2030.pl/>.
- Arnold Jens. 2008. *Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers No. 643. OECD Publishing.
- Barca Fabrizio. 2009. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. Bruksela: KE.
- Bicking Melanie , Marijn Janssen, Maria Wimmer. 2007. *Looking into the future: Scenarios for e-government in 2020*. w: Reima Suomi et al. „Project E-Society. Building Bricks”. Boston: Springer.
- Bovens Mark. 2006. *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*. European Governance Papers (EUROGOV) No. C-06-01. <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>.
- Bukowski Maciej red. 2010. *Zatrudnienie w Polsce 2008. Praca w cyklu życia*. Warszawa: IBS.
- Bukowski Maciej, Paweł Kowal, Piotr Lewandowski, Julian Zawistowski. 2006. *Struktura finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy*. Warszawa: NBP;
- Bukowski Maciej, Piotr Lewandowski. 2010. „Makroekonomia cyklu życia.” w *Zatrudnienie w Polsce 2008 – praca w cyklu życia*. red. Maciej Bukowski. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- Bukowski Maciej, Piotr Lewandowski. 2011. *Czy należy się bać podniesienia wieku emerytalnego*. IBS Policy Paper 1/2011. Warszawa: IBS.
- Bukowski Maciej, Ryszard Michalski red. 2008. *Wpływ wejścia Polski do strefy euro na bezrobocie i zatrudnienie*. Warszawa: IBS, IBRKiK.
- CBOS. 2006. *O uczciwości i rzetelności zawodowej*. Warszawa: CBOS.
- CBOS. 2007. *Opinie na temat funkcjonowania urzędów w Polsce*. Warszawa: MSWiA.
- CBOS. 2010. *Satysfakcja z obsługi i dostępu do informacji publicznej*. Warszawa: MSWiA.
- Czapiński Janusz, Tomasz Panek red. 2010. *Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego.
- Dolata Roman. 2010. *Pokolenie testów*. Prezentacja w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 5 marca 2010 r.
- Domalewski Jarosław. 2010. *Społeczne i środowiskowe uwarunkowania dróg szkolnych młodzieży – dynamika zmian*, Warszawa: IRWiR PAN.
- Drozdowski Rafał, Anna Zakrzewska, Katarzyna Puchalska, Michał Morchat, Dorota Mroczkowska. 2010. *Wspieranie postaw proinnowacyjnych przez wzmacnianie kreatywności jednostki*. Warszawa: PARP.
- Duszyński Jerzy. 2010. *Moja osobista strategia rozwoju szkolnictwa wyższego*. w: „Nauka” 1/2010.
- Economist Intelligence Unit. 2010. *Digital economy rankings 2010 Beyond e-readiness*. London, New York, Hong Kong, Geneva: EIU.

Economist Intelligence Unit. 2010. *Women's economic opportunity. A new pilot index and global ranking from the Economist Intelligence Unit. Findings and methodology*. London, New York, Hong-Kong, Geneva: EIU.

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). 2010. *European Judicial Systems Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

European Commission Reserch & Innovation – Enviornment. http://ec.europa.eu/health-eu/my_environment/environmental_health/index_pl.htm.

European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies. 2010. *Transport demand projections until 2030. Reference scenario draft version 16/4/2010*.

European Society of Human Reproduction and Embryology. 2010. "Europe: The Continent with Lowest Fertility." *Human Reproduction Update* 16 No. 6: 599.

EVI, Clemi, UAB, UCL, UTA. 2009. *Study on Assessment Criteria for Media Literacy Levels - A comprehensive view of the concept of media literacy and an understanding of how media literacy level in Europe should be assessed*. Brussels: European Commission.

Filiciak Mirosław et al. 2010. *Młodzi i media. Nowe media a uczestnictwo w kulturze*. Warszawa: AGORA SA.

Florida Richard. 2004. *Rise of the Creative Class*. New York: Penguin Group.

Florida Richard. 2005. *Cities and the Creative Class*. New York: Routledge.

GUS. 2008. *Studenci szkół wyższych w Polsce w roku akademickim 2007/2008*. Warszawa: GUS.

GUS. 2009. *Kształcenie dorosłych*. Warszawa: GUS.

GUS. 2010. *Nauka i technika w Polsce w 2008 r.* Warszawa: GUS.

GUS. 2010. *Notatka na temat szkół wyższych w Polsce*. Warszawa: GUS.

GUS. 2010. *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych w Polsce z lat 2004-2008*. Warszawa: GUS.

Heady Christopher, Asa Johansson, Jens Arnold, Bert Brys, Laura Vartia. 2009. *Tax Policy for Economic Recovery and Growth*. School of Economics Discussion Papers 0925. Kent: University of Kent.

HM Government. 2011. *Let's choose growth. Why we need reform to unlock Europe's potential*. za: 2020 Euromonitor, prognozy 2030 i 2050 PwC na podst. parytetu siły nabywczej wg danych MFW.

Hofmokl Justyna, Alek Tarkowski, Igor Ostrowski, Małgorzata Werner, Katarzyna Werner, Jakub Bartosiak, Donatella Solda-Kutzmann, Paweł Hess. 2011. *Mapa drogowa otwartego rządu* (wersja robocza 9.06.2011). Warszawa: Centrum Cyfrowe.

Instytut Badań Strukturalnych. 2010. *Ocena wpływu polityki spójności na wzrost konkurencyjności i innowacyjności polskich przedsiębiorstw i gospodarki*. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.

Instytut Sokratesa. 2011. *Demograficzne tsunami. Raport Instytutu Sokratesa na temat wpływu zmian demograficznych na szkolnictwo wyższe do 2020 roku*. Warszawa: Instytut Sokratesa.

International Association for the Evaluation of Educational Achievement. 2010. *Initial Findings from the IEA International Civic and Citizenship Education Study 2010*. Amsterdam: IEA.

Ito Mizuko et al. 2008. *Living and Learning with New Media: Summary of Findings from the Digital Youth Project*. The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation Reports on Digital Media and Learning. URL: <http://digitalyouth.ischool.berkeley.edu/files/report/digitalyouth-WhitePaper.pdf>.

Johannson Asa, Christopher Heady, Jens Arnold, Bert Brys, Laura Vartia. 2008. *Taxation and Economic Growth*. OECD Economics Department Working Papers No. 620. OECD Publishing.

Kasarda John D., Greg Lindsay. 2011. *Aeorotropolis: The Way we'll live next*. London: Allen Lane Uk.

Komisja Europejska. 2001. *Biała Księga – Europejska Polityka Transportowa do 2010 roku: czas na decyzje*. COM(2001) 370.

Komisja Europejska. 2007. *Monitoring Industrial Research. EU Industrial R&D Investment Scoreboard 2007*. Bruksela: KE.

Komisja Europejska. 2007. *Special Eurobarometer 278, European Cultural Values. Fieldwork February - March 2007*. Bruksela: KE.

Komisja Europejska. 2009. *Annual Information Society Report 2009*. Bruksela: KE.

Komisja Europejska. 2009. *Biała Księga - Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*. COM(2009) 0279;

Komisja Europejska. 2009. *Youth in Europe – A statistical portrait*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Komisja Europejska. 2009. *Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu*. COM(2009) 0279.

Komisja Europejska. 2010. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a European road safety area: policy orientations on road safety 2011-2020*, COM(2010) 389, 26.06.2010. Bruksela: KE.

Komisja Europejska. 2010. *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Bruksela: KE.

Komisja Europejska. 2010. *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. COM (2010) 2020. Bruksela: KE.

Komisja Europejska. 2010. *Europejska agenda cyfrowa*. Bruksela: KE.

Komisja Europejska. 2010. *Monitoring tax revenues and tax reforms in Member States*. Bruksela: KE.

Komisja Europejska. 2011. *Biała Księga - Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*. COM(2011) 144.

Komisja Europejska. 2011. *Euro Plus Pact*.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf.

Komisja Europejska. 2011. *Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu*. COM(2011) 144 wersja ostateczna;

Komisja Wspólnot Europejskich. 2001. *A white paper on European governance – COM (2001)428 final*.

Komisja Wspólnot Europejskich. 2001. *Biała Księga – Europejska Polityka Transportowa do 2010 roku: czas na decyzje*. COM(2001) 370 wersja ostateczna;

Komisja Wspólnot Europejskich. 2002. *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultations of interested parties by Commission*. 11.12.2002 Com(2002) 704 final.

Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. 2010. *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, działania realizowane w tym zakresie w 2009 r., oraz rekomendacje na rok 2010 - sprawozdanie*, Warszawa: KRBRD.

Liberda Zofia Barbara. 2008. *Patenty w skali światowej i w poszczególnych krajach*, w *Tendencje innowacyjnego rozwoju przedsiębiorstw*. red. Ewa Okoń-Horodyńska, Anna Zachorowska-Mazurkiewicz Warszawa: Instytut Wiedzy i Innowacji.

Martin Prosperity Insights at the University of Toronto. 2011. *The Rise of the Creative Class Since 1800*. Toronto: Martin Prosperity Insights. <http://www.martinprosperity.org/insights/insight/the-rise-of-the-creative-class-since-1800> (strona pobrana 15 czerwca 2011 r.).

Matusiak Krzysztof B., Jacek Guliński red. 2010. *Rekomendacje zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy*. Warszawa: PARP.

McKinsey & Company. 2009. *Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030*. Warszawa: McKinsey & Company Poland Sp. z o.o.

Ministerstwo Edukacji Narodowej. 2010. *Perspektywa uczenia się przez całe życie*.

Ministerstwo Gospodarki. 2010. *Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*.

Ministerstwo Infrastruktury. 2011. *Strategia rozwoju transportu do 2020 r.*

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. 2007. *Bariery współpracy przedsiębiorców i ośrodków naukowych*.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. 2011. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*.

Ministerstwo Sprawiedliwości. 2010. *Badanie opinii publicznej na temat wizerunku wymiaru sprawiedliwości, oceny reformy wymiaru sprawiedliwości, aktualnego stanu świadomości społecznej w zakresie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów oraz praw osób pokrzywdzonych przestępstwem*. Warszawa: MS.

Myles Gareth D. 2009. *Economic Growth and the Role of Taxation – Aggregate Data*, OECD Economics Department Working Papers No. 714. OECD publishing;

NBP. 2009. *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*. Warszawa: NBP.

Nicholas Stern et. al. 2006. *STERN REVIEW: The Economics of Climate Change*. London: HM Treasury.

OECD. 1995. *Recommendations of the Council of OECD on Improving the Quality of Government regulations*. Paris: OECD.

- OECD. 2009. *OECD Main Science and Technology Indicators*. Paris: OECD.
- PARP. 2010. *Innowacyjność 2010*. Warszawa: PARP.
- PARP. 2010. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2008 – 2009*. Warszawa: PARP.
- PARP. 2010. *Rekomendacje zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy*. Warszawa: PARP.
- Pro Inno Europe. 2011. *Innovation Union Scoreboard 2010. The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation*. Brussels: European Commission.
- PROEKO CDM Sp. Z.o.o. 2009. *Projekt Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)*. Warszawa: PROEKO CDM Sp. Z.o.o.
- PwC. 2011. *Raport na temat wielkich miast Polski*. Warszawa: PwC.
- Rada Ministrów. 2011. *Krajowy Program Reform*.
- Rada Ministrów. 2011. *Wieloletni Plan Finansowy 2012 – 2015*.
- Schick Allen. 2008. *Państwo sprawne. Rozmyślenia nad koncepcją, która nie doczekała się jeszcze realizacji, choć jej czas już nadszedł*. w: Jacek Czaputowicz red. „Administracja Publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej”. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Schleicher Andreas. 2011. *Strong performers and successful reformers – PISA 2009*. Prezentacja w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 10 lutego 2011 r. Warszawa: KPRM.
- Starowicz Wiesław. 2010. *Koncepcja rozwoju transportu publicznego w miastach*. Kraków: Ministerstwo Infrastruktury.
- Stiglitz Joseph E., Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi. 2009. *Report of the commission on the measurement of economic performance and social progress*. Paris: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Szafraniec Krystyna. 2010. *Młodzież na obszarach wiejskich: warunki startu, edukacja, dążenia i strategię życiowe*. Prezentacja w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 12 lipca 2010 r.
- Szafraniec Krystyna. 2011. *Młodzież 2011 (w druku)*. Warszawa: KPRM.
- Sztandar-Sztanderska Urszula red. 2010. *Kwalifikacje dla potrzeb pracodawców. Raport końcowy*. Warszawa: PKPP Lewiatan.
- Sztompka Piotr. 2008. *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Kraków: Znak.
- Tapscott Don, Anthony D. Williams. 2006. *Wikinomics, How Mass Collaboration Changes Everything*. New York: Penguin Group.
- Tapscott Don, Anthony D. Williams. 2010. *Macrowikinomics, Rebooting Business and the World*, New York: Penguin Group.
- The Financial Times*. 2-3 kwietnia 2011. „The Arab Spring the First Three Months”: 3. za: US Census Bureau, Bank Światowy i MFW.
- Toffler Alvin. 1980. *The Third Wave*. New York: Morrow.

UNDP. 2010. *Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, New York: UNDP.

Ustawa o finansowaniu nauki z dnia 30 kwietnia 2010 r. (Dz.U Nr 96, poz. 615).

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2009 nr 84 poz. 712).

Wolszczak-Derlacz Joanna, Aleksandra Parteka. 2011. *Produktywność naukowa wyższych szkół publicznych w Polsce*. Warszawa: E&Y.

World Bank. 2010. *Poland: Transport Policy Note – Toward a Sustainable Land Transport Sector (draft)*. Warsaw: World Bank.

World Bank. 2011. *Europe 2020 Poland Fueling Growth and Competitiveness in Poland Through Employment, Skills, and Innovation*. Warsaw: WB.

World Bank. 2011. *Transition to a Low-Emissions Economy in Poland*. Warsaw: WB.

World Economic Forum. 2011. *The Global Competitiveness Report 2011–2012*. Geneva: WEF.

Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów. 2009. *Polska 2030 – wyzwania rozwojowe*. Warszawa: KPRM.

Polska 2030

Trzecia fala nowoczesności.

PROJEKT

Część II

Dwadzieścia pięć kluczowych decyzji	2
Sto kluczowych projektów do realizacji	8
I. Makroekonomiczne ramy rozwoju Polski do 2030 r.	17
FILAR INNOWACYJNOŚCI	
II. Kreatywność indywidualna i innowacyjna gospodarka	55
III. Polska Cyfrowa	104
IV. Kapitał ludzki	139
V. Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko	181
FILAR TERYTORIALNEGO RÓWNOWAŻENIA ROZWOJU	
VI. Rozwój regionalny	218
VII. Transport	246
FILAR EFEKTYWNOŚCI	
VIII. Kapitał społeczny	274
IX. Sprawne Państwo	304
Bibliografia	332